

Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration),
[1992] 1 R.C.S. 236

Conseil canadien des Églises

Appelant

c.

**Sa Majesté la Reine et
le ministre de l'Emploi et de l'Immigration**

Intimés

et

**La Coalition des Organisations Provinciales
Ombudsman des Handicapés, l'Association
multi-ethnique pour l'intégration des
personnes handicapées du Québec,
la Ligue des droits de la personne de B'Nai
Brith Canada, le Fonds d'action et d'éducation
juridiques pour les femmes (FAEJ) et le
Conseil canadien des droits des
personnes handicapées (CCDPH)**

Intervenants

Répertorié: Conseil canadien des Églises c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)

N° du greffe: 21946

1991: 11 octobre; 1992: 23 janvier.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, Stevenson et Iacobucci.

en appel de la cour d'appel fédérale

Qualité pour agir -- Groupe d'intérêt public -- Modifications de la Loi sur l'immigration qui rendent plus stricte la détermination du statut de réfugié -- Groupe d'intérêt public actif chez les réfugiés et les immigrants -- Action intentée pour contester la constitutionnalité de la Loi en vertu de la Charte -- Faut-il reconnaître au groupe qualité pour agir aux fins de la contestation des dispositions concernée? -- Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, mod. par S.C. 1988, ch. 35-36 -- Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.

Le Conseil canadien des Églises est une société à charte fédérale qui représente les intérêts d'un vaste groupe d'Églises membres, y compris la protection et le rétablissement des réfugiés. Le Conseil a fait connaître aux membres du gouvernement et aux comités parlementaires chargés de l'étude du projet de loi ses préoccupations relativement au processus de détermination du statut de réfugié, prévu dans les modifications proposées à la *Loi sur l'immigration de 1976* (entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1989). Ces modifications portaient sur les dispositions visant à déterminer si un requérant est un réfugié au sens de la Convention.

Le Conseil a cherché à faire déclarer qu'un grand nombre sinon la plupart des dispositions modifiées contrevenaient à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*. Le procureur général du Canada a déposé une requête en radiation de la demande au motif que le Conseil n'avait pas qualité pour intenter l'action et qu'il n'avait pas démontré une cause d'action. Cette demande a été rejetée en première instance, mais a en grande partie été accueillie en appel. L'appelant se pourvoit devant notre Cour et les intimés ont présenté un pourvoi incident. Le présent pourvoi vise à déterminer si l'appelant a qualité pour

agir dans une action portant, en grande partie, sur la validité des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration de 1976*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Le pourvoi incident est accueilli.

La reconnaissance de la nécessité d'accorder qualité pour agir dans l'intérêt public dans certaines circonstances, que ce soit à cause de l'importance des droits publics ou de la nécessité de se conformer à la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne signifie pas que l'on reconnait pour autant qualité pour agir à toutes les personnes qui désirent intenter une poursuite sur une question donnée. Il est essentiel d'établir un équilibre entre l'accès aux tribunaux et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires. Il ne faut pas que les tribunaux deviennent complètement submergés en raison d'une prolifération inutile de poursuites insignifiantes ou redondantes intentées par des organismes bien intentionnés dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs.

La reconnaissance de la qualité pour agir a pour objet d'empêcher que la loi ou les actes publics soient à l'abri des contestations. Il n'est pas nécessaire toutefois de reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public lorsque, selon une prépondérance des probabilités, on peut établir qu'un particulier contestera la mesure. Il n'est pas nécessaire d'élargir les principes régissant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public, mais il faut les interpréter d'une façon libérale et souple.

On doit tenir compte de trois aspects lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. Premièrement, la question de l'invalidité de la loi en question se pose-t-elle sérieusement? Deuxièmement, a-t-on démontré que le demandeur est directement touché par la loi ou qu'il a un intérêt véritable quant à sa validité? Troisièmement, y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

Bien que la déclaration en l'espèce attaque la plupart des nombreuses modifications apportées à la Loi, elle soulève certaines questions sérieuses quant à la validité de la loi. L'appelant avait un intérêt véritable à cet égard. Cependant, tous les demandeurs du statut de réfugié au pays ont qualité pour contester la constitutionnalité de la loi afin de faire assurer le respect des droits que leur garantit la *Charte*, et les désavantages que subissent les réfugiés en tant que groupe ne les empêchent pas d'utiliser efficacement l'accès qu'ils ont aux tribunaux. De nombreux demandeurs du statut de réfugié peuvent interjeter appel contre les décisions administratives prises en vertu de la loi et ils l'ont fait; chaque dossier renfermait un contexte factuel concret sur lequel le tribunal pouvait fonder sa décision. Le fait qu'un demandeur de statut risque d'être renvoyé dans un délai de 72 heures ne restreint pas sa possibilité de contester la loi. La Cour fédérale a compétence pour accorder une injonction relativement à une mesure de renvoi. Compte tenu du temps qui s'écoule en moyenne avant la tenue du premier palier d'audience visant à déterminer si la revendication possède "un minimum de fondement", un demandeur a plus de temps que nécessaire pour préparer une poursuite relative à l'éventuel rejet de sa revendication.

Jurisprudence

Arrêts examinés: *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435; *Australian Conservation Foundation Incorporated v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257; *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464 (1982); *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; **arrêts mentionnés:** *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; *Toth c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1988), 86 N.R. 302; *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, Préambule, art. 7.

Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), app. III.

Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).

Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, mod. par S.C. 1988, ch. 35 et ch. 36.

Doctrine citée

Australie. Australian Law Reform Commission. Discussion Paper No. 4. *Access to the Courts--I: Standing: Public Interest Suits*. Sydney: 1977.

Canada. Vérificateur général. *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990*. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1990.

Constitution des États-Unis, Article III, sect. 2(1).

Tribe, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2nd ed. Mineola, New York: Foundation Press, Inc., 1988.

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 534, 36 F.T.R. 80, 68 D.L.R. (4th) 197, 106 N.R. 61, 46 C.R.R. 290, 44 Admin. L. R. 56, 10 Imm. L. R. (2d) 81, qui a accueilli un appel contre un jugement du juge Rouleau, [1989] 3 C.F. 3, 27 F.T.R. 129, 41 C.R.R. 152, 38 Admin. L. R. 269, 8 Imm. L. R. (2d) 298, qui rejetait une demande de radiation. Pourvoi rejeté; pourvoi incident accueilli.

Steven M. Barrett, Barb Jackman et Ethan Poskanzer, pour l'appelant.

Graham R. Garton, pour les intimés.

Anne M. Molloy, pour les intervenants la Coalition des Organisations Provinciales Ombudsman des Handicapés et l'Association multi-ethnique pour l'intégration des personnes handicapées du Québec.

David Matas et Marvin Kurz, pour l'intervenant la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada.

Mary Eberts et Dulcie McCallum, pour les intervenants le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH).

//Le juge Cory//

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE CORY -- Le présent pourvoi vise à déterminer si le Conseil canadien des Églises a qualité pour agir dans une action portant, presque dans sa totalité, sur la validité des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration de 1976*, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1989.

Les faits

Le Conseil canadien des Églises (le Conseil), société à charte fédérale, représente les intérêts d'un vaste groupe d'Églises membres. Par l'intermédiaire du Comité inter-Églises pour les réfugiés, il coordonne le travail des Églises en ce qui a trait à la protection et au rétablissement des réfugiés. Le Conseil et d'autres organismes intéressés ont constitué une organisation appelée Concerned Delegation of Church, Legal, Medical and Humanitarian Organizations. Par l'intermédiaire de cet organisme, le Conseil a fait des commentaires sur l'élaboration des politiques et des procédures applicables aux réfugiés, tant au Canada qu'à l'étranger.

En 1988, le Parlement du Canada a adopté des modifications à la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, et S.C. 1988, ch. 35 et 36. La loi modifiée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Elle a modifié en profondeur les dispositions visant à déterminer si un requérant est un réfugié au sens de la Convention. Pendant que les modifications étaient encore à l'étude, le Conseil a fait

connaître aux membres du gouvernement et aux comités parlementaires chargés de l'étude des modifications ses préoccupations relativement au nouveau processus de détermination du statut de réfugié. Le Conseil a intenté la présente action le premier jour ouvrable après l'entrée en vigueur de la loi modifiée et a cherché à faire déclarer qu'un grand nombre sinon la plupart des dispositions modifiées contrevenaient à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), app. III. Le procureur général du Canada a déposé une requête en radiation de la demande au motif que le Conseil n'avait pas qualité pour intenter l'action et qu'il n'avait pas démontré qu'il y avait une cause d'action.

Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

Section de première instance de la Cour fédérale, le juge Rouleau, [1989] 3 C.F. 3

Le juge Rouleau a rejeté la requête. Sa décision indique qu'il s'est préoccupé du fait qu'il pourrait bien n'exister aucune autre manière raisonnable, efficace ou pratique de soumettre la question constitutionnelle à la cour. Il s'est dit particulièrement troublé par le fait que les demandeurs du statut de réfugié sont susceptibles d'être renvoyés dans les 72 heures. À son avis, un demandeur n'aurait pas suffisamment de temps pour tenter d'obtenir un arrêt des procédures ou une injonction qui empêcherait l'exécution de la mesure de renvoi.

La Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 534

Le juge MacGuigan, s'exprimant au nom de la cour à l'unanimité, a fait droit à l'appel, excepté quant à quatre allégations contenues dans la déclaration.

À son avis, la véritable question est de savoir s'il existe une autre manière raisonnablement efficace ou pratique de soumettre la question à la cour. À son avis, la réponse est affirmative. Il fait remarquer qu'il s'agit d'une loi de nature réglementaire et que des personnes qu'elle vise ont déjà, au moyen de l'examen judiciaire, contesté les dispositions attaquées par le Conseil. Il existe donc à son avis une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

Il examine ensuite en détail les allégations contenues dans la déclaration. Il conclut que certaines d'entre elles sont purement hypothétiques, sont dénuées de fondement et ne soulèvent aucune cause raisonnable d'action. Il en rejette d'autres au motif qu'elles ne procèdent pas d'une atteinte à la Constitution et d'autres au motif qu'elles soulèvent des questions déjà tranchées par la Cour d'appel fédérale dans des décisions récentes.

Le juge MacGuigan statue que le Conseil a qualité pour agir relativement aux allégations suivantes de la déclaration:

1. L'allégation formulée à l'alinéa 3c) de la déclaration, selon laquelle il serait contraire à l'article 7 de la *Charte* d'exiger d'une personne sous garde qu'elle obtienne les services d'un avocat dans les vingt-quatre heures suivant la prise d'une mesure de renvoi (à la p. 558);

2. L'allégation formulée à l'alinéa 6a), selon laquelle certaines dispositions excluant temporairement certains demandeurs du processus de détermination des revendications contreviendraient à l'art. 7 de la *Charte* (à la p. 559);

3. L'allégation formulée à l'alinéa 10a), selon laquelle les dispositions concernant le renvoi d'un demandeur dans un délai de 72 heures ne laissent pas suffisamment de temps au demandeur pour consulter un avocat et contreviennent à l'art. 7 de la *Charte* (à la p. 561);

4. L'allégation formulée à l'alinéa 14c), selon laquelle les dispositions autorisant le renvoi d'un demandeur vingt-quatre heures après qu'il a été avisé de son droit d'appel, si l'avis d'appel n'a pas été déposé dans ce délai de vingt-quatre heures, iraient à l'encontre de la Constitution (à la p. 562).

L'appelant tente de faire annuler l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale. Les intimés intentent un pourvoi incident en vue de faire rejeter les autres dispositions de la déclaration.

Les questions en litige

La question principale est de savoir si la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en statuant que le Conseil canadien des Églises n'avait pas qualité pour contester un grand nombre des dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

La question accessoire est de savoir si la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en statuant que certaines des allégations de la déclaration ne révélaient pas de cause d'action et que d'autres étaient hypothétiques ou prématurées.

Les méthodes adoptées dans les autres pays de common law relativement à la reconnaissance de l'intérêt requis pour intenter une action

Il peut être intéressant de comparer la position adoptée par d'autres pays de common law relativement à la question de la qualité pour agir. Les tribunaux de la plus haute instance au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis se sont trouvés aux prises avec ce problème. Ils ont tous reconnu la nécessité de soupeser l'accès des groupes d'intérêt public aux tribunaux par rapport à la nécessité d'économiser les ressources judiciaires limitées. On se rendra compte que chacun de ces pays a adopté une attitude plus restrictive que les tribunaux canadiens relativement à la reconnaissance de l'intérêt pour agir.

Le Royaume-Uni

Traditionnellement, seul le procureur général du Royaume-Uni avait qualité pour agir dans les poursuites visant la protection des droits publics. Le procureur général ne faisait pas partie du Cabinet et avait donc une plus grande apparence d'indépendance du pouvoir politique que les titulaires de fonctions similaires dans d'autres pays. On doit aussi se rappeler que le Royaume-Uni reconnaît la suprématie du Parlement. En conséquence, les tribunaux ne peuvent statuer que le gouvernement a agi d'une façon inconstitutionnelle comme ce peut être le cas au Canada et aux États-Unis.

Les tribunaux anglais ont élaboré trois exceptions à la règle selon laquelle seul le procureur général peut représenter les intérêts du public. Premièrement, un particulier peut avoir qualité pour agir dans une poursuite concernant un droit public si l'activité attaquée lèse en même temps ses droits privés. Deuxièmement, un particulier peut intenter une action alléguant la violation d'un droit public s'il a subi un dommage spécial en raison de l'activité attaquée. Troisièmement, une autorité locale peut intenter une action dans les cas où elle l'estime nécessaire pour protéger ou favoriser les intérêts des citoyens à l'intérieur de ses limites.

Ces exceptions ont été confirmées dans l'arrêt *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435, à la p. 506. Dans cet arrêt, le demandeur voulait qu'on lui reconnaisse qualité pour demander une injonction contre un syndicat des postes. Il soutenait que le plan annoncé par le syndicat de ne pas traiter pendant une semaine de courrier à destination de l'Afrique du sud contrevenait aux règles de droit pénal. Le procureur général n'a pas voulu intenter une poursuite contre le syndicat. La Chambre des lords a néanmoins refusé de reconnaître à Gouriet qualité pour agir. Elle a statué que Gouriet ne pouvait être partie au litige que dans une action intentée par le procureur général, à l'instigation d'un tiers.

Il existe maintenant diverses lois au Royaume-Uni qui prévoient qu'un tribunal peut dans certaines circonstances autoriser une personne à intenter une action. La jurisprudence récente a porté sur l'interprétation du libellé des dispositions législatives en question et présente donc peu d'utilité aux fins de l'examen de cette question au Canada.

L'Australie

La Commission de réforme du droit de l'Australie a publié en 1977 un document sur la question de la qualité pour agir dans l'intérêt public (*Access to the Courts -- I: Standing: Public Interest Suits* (No. 4, 1977)). Ce rapport examinait les circonstances ayant donné lieu à une demande accrue d'accès aux tribunaux dans les ressorts de common law. Selon ce rapport, la première a été l'établissement des régimes d'assistance juridique qui ont permis aux citoyens socialement désavantagés de faire valoir leurs droits juridiques privés. La deuxième a été la prestation de services de représentation par avocat aux groupes d'intérêt "diffus" dans des domaines comme la protection des consommateurs et de l'environnement. Le rapport indiquait que ces organismes soulèvent souvent des questions qui ne se rattachent pas aux droits ou aux intérêts fonciers des particuliers, qui constituent le fondement traditionnel de la common law quant à la qualité pour agir. La Commission a présenté trois solutions de rechange quant à la reconnaissance de la qualité pour agir:

(1) La politique de la porte ouverte. Cette politique permettrait à qui que ce soit d'intenter une poursuite dans le domaine du droit public, mais c'est au moyen des coûts que l'on réussirait à restreindre le nombre de poursuites.

(2) La méthode américaine. La méthode dite américaine permettrait aux tribunaux de filtrer les demandeurs dans le cadre de la détermination d'une affaire particulière.

(3) L'examen préliminaire. Cette méthode établirait une procédure d'examen préliminaire par le tribunal qui aurait lieu avant celui de la question de fond.

La Commission a recommandé la politique de la porte ouverte. Elle n'a pas analysé le bien-fondé relatif de mesures de réforme introduites par voie législative ou suivant l'évolution de la common law. Elle n'a pas non plus examiné quel devrait être le rôle des tribunaux, question essentielle dans le cadre de la méthode américaine.

À la suite de la publication du rapport de la Commission de réforme du droit, la Haute Cour de l'Australie a analysé le problème dans l'arrêt *Australian Conservation Foundation Incorporated v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257 (H.C.). La Foundation était un groupe environnemental fort actif en Australie. Elle contestait une décision prise par le gouvernement de l'Australie relativement à l'établissement d'une zone touristique. Cette contestation était fondée sur une loi environnementale qui, comme l'a conclu la Haute Cour à la majorité, ne créait aucun droit privé. La Haute Cour a statué que la seule obligation prescrite par la loi était une obligation publique imposée au ministre et dont il n'avait pas à s'acquitter envers les particuliers. La cour a donc rejeté la demande de la Conservation Foundation qui voulait qu'on lui reconnaisse qualité pour agir dans cette affaire.

Le juge Gibbs présente ainsi son point de vue, à la p. 270:

[TRADUCTION] La croyance, si forte soit-elle, que la loi en général, ou une loi particulière, doit être respectée, ou qu'il y a lieu d'empêcher une conduite particulière, ne suffit pas pour conférer à son auteur qualité pour agir. Si tel n'était pas le cas, la règle exigeant un intérêt spécial n'aurait aucune signification. Tout demandeur assez fermement convaincu pour intenter une action pourrait le faire.

Le juge Gibbs a spécifiquement refusé de reconnaître un intérêt spécial à la Foundation, que ce soit parce qu'elle aurait eu des communications avec le gouvernement sur la question ou parce que ses membres avaient choisi expressément la protection de l'environnement comme l'un de ses objets.

Dans des motifs concordants, le juge Mason a fait remarquer que la démarche canadienne exprimée dans l'arrêt *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138, a été directement contredite par les tribunaux australiens qui ont statué que le contribuable n'avait pas qualité pour contester, dans le cadre d'une demande de jugement déclaratoire, la validité d'une loi autorisant l'affectation ou la dépense de fonds.

En conséquence, malgré le rapport et la recommandation de la Commission de réforme du droit de l'Australie, la position australienne a été beaucoup plus restrictive qu'au Canada pour ce qui est de la reconnaissance de la qualité pour agir.

Les États-Unis d'Amérique

L'article III de la Constitution des États-Unis est le fondement du pouvoir dévolu aux tribunaux fédéraux, lequel s'étend à l'ensemble des "causes et des différends". Il prévoit, entre autres:

[TRADUCTION*] SECTION 2.--(1) Le pouvoir judiciaire s'étendra à toutes les causes, en droit (*Law*) et en équité (*Equity*), survenues sous l'empire de la présente constitution, des lois des États-Unis, des traités conclus, ou qui seraient conclus, sous leur autorité; à toutes les causes concernant les ambassadeurs, les autres ministres et les consuls; à toutes les causes d'amirauté et de juridiction maritime; aux différends dans lesquels les États-Unis seront partie; aux différends entre deux ou plusieurs États; [*entre un État et les citoyens d'un autre État*]; entre citoyens de différents États; entre citoyens d'un même État réclamant des terres en vertu de concessions d'autres États; [*entre un État ou ses citoyens et des États, citoyens ou sujets étrangers*].

Selon l'interprétation donnée à cette disposition par la Cour suprême des États-Unis, l'accès aux tribunaux est restreint aux parties qui ont subi un préjudice personnel relativement auquel elles désirent obtenir réparation. L'arrêt de principe sur la question est *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464 (1982). Dans cette affaire, un groupe de citoyens contestaient la décision du gouvernement fédéral de donner une propriété, à titre gratuit, à un établissement d'enseignement chrétien. Le groupe soutenait qu'il était contraire à la Constitution de donner des biens de l'État. Il prétendait avoir qualité pour agir au motif que chacun de ses membres était un contribuable et que cette donation constituait un usage abusif de leurs impôts. Le juge Rehnquist, s'exprimant au nom de la majorité, a refusé de reconnaître au groupe qualité pour agir. Selon son interprétation, l'application de l'Article III doit respecter trois

* Traduit par S. Rials, *Textes constitutionnels étrangers* (1982), à la p. 32.

conditions. Pour se faire reconnaître qualité pour agir, le demandeur doit établir trois choses:

(1) [TRADUCTION] "il a personnellement subi ou risque de subir un préjudice" en raison de l'action contestée;

(2) le préjudice [TRADUCTION] "peut en toute équité être attribué à l'action contestée";

(3) le préjudice [TRADUCTION] "sera vraisemblablement réparé par une décision favorable".

Outre ces exigences constitutionnelles relatives à la qualité pour agir, le juge Rehnquist a mentionné l'existence de "principes de prudence". Il a statué qu'un tribunal peut, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, refuser de reconnaître la qualité pour agir même si toutes les conditions qui précèdent sont respectées, lorsque le demandeur soulève [TRADUCTION] "des questions abstraites d'une grande importance pour le public", fait reposer sa demande sur les droits de tierces parties ou ne présente pas une demande qui entre dans le [TRADUCTION] "champ des intérêts" protégés par le texte législatif en question.

Il a fait remarquer que [TRADUCTION] "la Cour a maintes fois refusé de reconnaître la qualité pour agir à une personne dont la demande reposait sur le droit de tout citoyen d'exiger que le gouvernement soit administré conformément à la loi . . .". Il a ensuite indiqué que la Cour fédérale ne devrait pas outrepasser son rôle

traditionnel en entrant en conflit avec le pouvoir législatif relativement à des demandes émanant de particuliers qui n'ont pas subi un [TRADUCTION] "préjudice réglable par les voies de justice".

Tribe a dit que la position adoptée par la Cour suprême des États-Unis constitue [TRADUCTION] "l'un des aspects les plus critiqués du droit constitutionnel". (Voir *American Constitutional Law* (2^e éd.), à la p. 110.) Toutefois, il a pris soin de noter que la position adoptée par la cour constituait une méthode légitime d'aborder la question de la qualité pour agir, qui se fondait sur une analyse cohérente du rôle des tribunaux. Il a fait remarquer qu'une interprétation restrictive de la qualité pour agir renforçait la position que la Federal Court devrait trancher des litiges opposant des particuliers et ne pas assumer un rôle [TRADUCTION] "à titre de branche gouvernementale la mieux en mesure de formuler une interprétation cohérente de la Constitution . . .". Selon M. Tribe, c'est par respect pour la législature que les tribunaux s'opposent à instruire des actions intentées par des personnes n'ayant pas un intérêt personnel dans l'activité contestée de l'État. Il a ajouté que le Congrès peut, s'il le désire, adopter un texte législatif qui permettra d'interpréter la question de la qualité pour agir d'une façon plus libérale que ne le peut un tribunal dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, puisque l'Article III restreint le pouvoir discrétionnaire du tribunal quant à la qualité pour agir, mais pas celui de la législature.

On constate encore une fois que les principes formulés par la Cour suprême des États-Unis relativement à la qualité pour agir sont plus limitatifs que ceux qui sont applicables au Canada.

La question de la qualité pour agir au Canada

À l'instar des autres ressorts de common law, les tribunaux canadiens ont traditionnellement tranché des litiges touchant des particuliers. Par exemple, les tribunaux déterminent si une personne est coupable d'un acte criminel, ils tranchent les droits entre les particuliers et ils déterminent les droits des particuliers dans tous leurs rapports avec l'État. Un grand avantage de cette conception traditionnelle est que les tribunaux peuvent prendre leurs décisions en fonction de faits clairement établis. C'est ainsi que les tribunaux ont établi la primauté du droit et constitué un mode pacifique de règlement des différends. {Oe}uvrant principalement, sinon presque exclusivement de la façon traditionnelle, les tribunaux de la plupart des régions fonctionnent à pleine capacité. Les tribunaux jouent un rôle important dans notre société. Si l'on veut qu'ils continuent d'assumer ce rôle, on doit s'assurer qu'il n'y a pas surutilisation des ressources judiciaires. C'est là un facteur dont on doit toujours tenir compte quand on envisage d'étendre la qualité pour agir.

Par contre, on ne peut mettre en doute que la complexité de la société ait donné naissance à des questions encore plus complexes qui doivent être tranchées par les tribunaux. La société moderne a besoin de réglementation pour survivre. Le transport routier et aérien exige une plus grande réglementation pour la sécurité du public que ne le demandait le transport par chariot couvert. La production de lumière et d'électricité par énergie nucléaire nécessite une plus grande réglementation que l'éclairage à la lampe à pétrole.

L'État a dû intervenir d'une façon encore plus étendue dans la vie de ses citoyens. L'activisme accru de l'État a donné lieu à un élargissement du concept des droits publics. La validité de l'intervention gouvernementale doit être examinée par les tribunaux. Même avant l'adoption de la *Charte*, notre Cour avait soupesé le bien-fondé d'accroître l'accès aux tribunaux par rapport à la nécessité d'économiser les ressources judiciaires limitées. La Cour a élargi les règles de la qualité pour agir dans une trilogie d'arrêts: *Thorson c. Procureur général du Canada*, précité, *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265, et *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575. S'exprimant au nom de la majorité dans *Borowski*, précité, le juge Martland a énoncé les conditions auxquelles un demandeur doit satisfaire pour se voir reconnaître qualité pour agir, à la p. 598:

. . . pour établir l'intérêt pour agir à titre de demandeur dans une poursuite visant à déclarer qu'une loi est invalide, si cette question se pose sérieusement, il suffit qu'une personne démontre qu'elle est directement touchée ou qu'elle a, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi, et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

C'étaient là les conditions auxquelles on devait satisfaire en 1981.

L'adoption de la *Charte* en 1982 a restreint pour la première fois la souveraineté du Parlement d'adopter des lois relevant de sa compétence. La *Charte* constitutionnalise les droits et libertés des Canadiens. Il appartient aux tribunaux de préserver et de faire respecter les droits garantis par la *Charte*. À cette fin, ils doivent notamment veiller à ce que les lois ne contreviennent pas aux dispositions de la *Charte*. Le texte même de la *Charte* indique qu'il faut interpréter d'une façon souple et libérale la question de la qualité pour agir. Sinon, on ne pourrait assurer

le respect des droits garantis par la *Charte* et on entraverait l'exercice des libertés prévues par la *Charte*. Il va sans dire que la *Loi constitutionnelle de 1982* ne modifie pas le pouvoir discrétionnaire que les tribunaux ont de reconnaître qualité pour agir à des parties d'intérêt public. Elle constitutionnalise le droit fondamental du public d'être gouverné conformément aux règles de droit.

La primauté du droit est d'ailleurs reconnue dans le préambule de la *Charte*:

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit:

La primauté du droit est donc reconnue comme la pierre angulaire de notre système démocratique. C'est la primauté du droit qui garantit au citoyen le droit d'être protégé contre toute mesure gouvernementale arbitraire et inconstitutionnelle. Ce même droit est confirmé au par. 52(1):

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Le Parlement et les législatures sont donc tenus d'agir à l'intérieur des limites de la Constitution et en conformité avec la *Charte*. C'est aux tribunaux qu'il incombe en dernier ressort de déterminer s'il y a eu violation de cette obligation. En conséquence, ils veilleront indubitablement à exercer leur pouvoir discrétionnaire de façon à reconnaître qualité pour agir dans les cas où ils doivent le faire pour s'assurer que la loi en question est compatible avec la Constitution et la *Charte*.

Après l'adoption de la *Charte*, c'est dans l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607, que la question de la qualité pour agir a été examinée pour la première fois. Dans cet arrêt, le juge Le Dain, au nom de la Cour, a élargi la portée de la trilogie et statué que les tribunaux peuvent, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public pour contester un exercice de l'autorité administrative aussi bien qu'un texte de loi. Il a fondé cette conclusion sur le principe sous-jacent à l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'égard de la qualité pour agir, qu'il définit comme une reconnaissance de l'intérêt public dans le maintien et le respect des "limites de l'autorité législative".

Le critère énoncé par notre Cour quant à la reconnaissance de la qualité pour agir à des parties d'intérêt public tient également compte de la question de l'affectation judiciaire des ressources judiciaires. À cette fin, le tribunal limite la reconnaissance de la qualité pour agir aux cas où il s'attend qu'aucune personne directement lésée n'intentera de poursuite. Dans l'arrêt *Finlay*, précité, on a spécifiquement reconnu que les préoccupations traditionnelles concernant l'élargissement de l'accès aux tribunaux trouvent leur réponse dans les critères d'exercice du pouvoir discrétionnaire des juges de reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public, exposés dans la trilogie. Le juge Le Dain s'exprime ainsi, à la p. 631:

. . . la crainte d'une dissipation de ressources judiciaires limitées et la nécessité d'écarter les trouble-fête; la préoccupation des tribunaux, quand ils statuent sur des points litigieux, d'entendre les principaux intéressés faire valoir contradictoirement leurs points de vues et la préoccupation relative au rôle propre des tribunaux et à leur relation constitutionnelle avec les autres branches du gouvernement. Ces préoccupations trouvent leur réponse dans les critères d'exercice du pouvoir discrétionnaire des juges de reconnaître qualité pour demander dans l'intérêt public un

jugement déclaratoire, que les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* exposent.

Devrait-on élargir le critère actuel de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public?

La reconnaissance grandissante de l'importance des droits publics dans notre société vient confirmer la nécessité d'élargir la reconnaissance du droit à la qualité pour agir par rapport à la tradition de droit privé qui reconnaissait qualité pour agir aux personnes possédant un intérêt privé. En outre, un élargissement de la qualité pour agir au delà des parties traditionnelles est compatible avec les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Toutefois, je tiens à souligner que la reconnaissance de la nécessité d'accorder qualité pour agir dans l'intérêt public dans certaines circonstances ne signifie pas que l'on reconnaîtra pour autant qualité pour agir à toutes les personnes qui désirent intenter une poursuite sur une question donnée. Il est essentiel d'établir un équilibre entre l'accès aux tribunaux et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires. Ce serait désastreux si les tribunaux devenaient complètement submergés en raison d'une prolifération inutile de poursuites insignifiantes ou redondantes intentées par des organismes bien intentionnés dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs, convaincus que leur cause est fort importante. Cela serait préjudiciable, voire accablant, pour notre système de justice et injuste pour les particuliers.

La reconnaissance de la qualité pour agir a pour objet d'empêcher que la loi ou les actes publics soient à l'abri des contestations. Il n'est pas nécessaire de reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public lorsque, selon une prépondérance

des probabilités, on peut établir qu'un particulier contestera la mesure. Il n'est pas nécessaire d'élargir les principes régissant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public établis par notre Cour. La décision d'accorder la qualité pour agir relève d'un pouvoir discrétionnaire avec tout ce que cette désignation implique. Les demandes sans mérite peuvent donc être rejetées. Néanmoins, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, il faut interpréter les principes applicables d'une façon libérale et souple.

L'application à l'espèce des principes de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public

On a vu qu'il faut tenir compte de trois aspects lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. Premièrement, la question de l'invalidité de la loi en question se pose-t-elle sérieusement? Deuxièmement, a-t-on démontré que le demandeur est directement touché par la loi ou qu'il a un intérêt véritable quant à sa validité? Troisièmement, y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

1) *Question sérieuse quant à l'invalidité de la loi*

Dans l'arrêt *Finlay*, précité, on a fait remarquer que les questions de la qualité pour agir et de la cause d'action raisonnable sont étroitement liées et ont tendance à se chevaucher. En l'espèce, la Cour d'appel fédérale, dans des motifs soigneusement rédigés, a analysé la question de savoir si la déclaration modifiée soulevait une cause d'action raisonnable. La déclaration attaque globalement et d'une façon quelque peu décousue la plupart des nombreuses modifications apportées à la

Loi sur l'immigration de 1976. Certaines des allégations sont tellement hypothétiques qu'aucun tribunal ne pourrait se prononcer à leur sujet. À de nombreux égards, la déclaration ressemble davantage à des propos qui pourraient être présentés devant un comité parlementaire chargé de l'examen d'une loi qu'à une attaque contre la validité de la loi. La similitude peut sans doute s'expliquer par le fait que l'action a été intentée le premier jour ouvrable suivant l'adoption de la loi. Il est peut-être regrettable que l'on demande à notre Cour d'exercer les fonctions d'un juge des requêtes qui doit se prononcer sur les énoncés d'une déclaration. Toutefois, je suis disposé à accepter que certains aspects de la déclaration soulèvent une question sérieuse quant à la validité de la loi.

2) *Le demandeur a-t-il démontré un intérêt véritable?*

Il n'y a pas de doute que le requérant a satisfait à cette partie du critère. Le Conseil jouit de la meilleure réputation possible et il a démontré un intérêt réel et constant dans les problèmes des réfugiés et des immigrants.

3) *Y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?*

C'est cette troisième question qui soulève la véritable difficulté en l'espèce. La loi contestée est de nature réglementaire et elle touche directement tous les demandeurs du statut de réfugié au pays. Chacun d'entre eux a qualité pour contester la constitutionnalité de la loi afin de faire assurer le respect des droits que lui garantit la *Charte*. Le Conseil requérant reconnaît que ces actions pourraient être intentées, mais soutient que les désavantages que subissent les réfugiés en tant que

groupe les empêchent d'utiliser efficacement l'accès qu'ils ont aux tribunaux. Je ne peux accepter cette prétention. Depuis que le Conseil a intenté la présente action, un grand nombre de demandeurs du statut de réfugié ont, conformément aux dispositions de la loi, interjeté appel de décisions administratives les concernant. Selon les intimés, presque 33 000 demandes de statut de réfugié ont été présentées au cours des quinze premiers mois suivant l'adoption de la loi. En 1990, quelque 3 000 demandes ont été présentées chaque mois. La Cour d'appel fédérale a une vaste expérience dans ce domaine. Le juge MacGuigan, s'exprimant au nom de la cour, a admis d'office que des demandeurs de statut intentaient déjà couramment des actions semblables à celles intentées par le Conseil. J'accepte cette observation sans hésitation. Il est donc évident que de nombreux demandeurs de statut peuvent interjeter appel contre les décisions administratives prises en vertu de la loi et qu'ils l'ont fait. Les tribunaux ont fréquemment été saisis de ces demandes. Chaque dossier renfermait un contexte factuel concret sur lequel le tribunal pouvait fonder sa décision.

L'appelant soutient aussi que le fait qu'un demandeur de statut risque d'être renvoyé dans un délai de 72 heures restreint sa possibilité de contester la loi. Je ne puis accepter cette prétention. Il est évident que la Cour fédérale a compétence pour accorder une injonction relativement à une mesure de renvoi, voir *Toth c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1988), 86 N.R. 302 (C.A.F.). Par ailleurs, d'après les renseignements fournis par les intimés, il est évident que les demandeurs du statut de réfugié au Canada ne risquent pas de faire l'objet d'une mesure de renvoi hâtive ou accélérée. Selon les données existantes au 31 mars 1990, il fallait en moyenne cinq mois avant la tenue du premier palier d'audience visant à déterminer

si la revendication possède "un minimum de fondement". Il est donc évident qu'en temps normal un demandeur a plus de temps que nécessaire pour préparer une poursuite relative à l'éventuel rejet de sa revendication. Toutefois, même dans les cas où les revendications ne sont pas acceptées, "la majorité des ordonnances de renvoi touchant des demandeurs du statut de réfugié n'ont pas été exécutées". (Voir *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990*, à la p. 390, par. 14.43.) Bien que la Cour fédérale ait été disposée dans les cas appropriés à exercer sa compétence afin d'empêcher le renvoi de demandeurs de statut, elle n'aurait apparemment guère besoin de le faire. Il existe des moyens d'assurer que la cour puisse rapidement être saisie des questions que l'on cherche à faire trancher pour le compte d'un requérant particulier, sans crainte qu'une mesure de renvoi dans un délai de 72 heures puisse le priver de ses droits.

Il ressort des documents présentés que des demandeurs individuels du statut de réfugié, qui ont le droit de contester la loi, s'en sont prévalu. Il existe donc d'autres méthodes raisonnables de saisir la cour de la question. Pour ce motif, le Conseil requérant ne peut avoir gain de cause. Je m'empresserais d'ajouter que cette décision ne devrait pas être interprétée comme le résultat d'une application mécaniste d'une exigence technique. On doit plutôt se rappeler que l'objet fondamental de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public est de garantir qu'une loi n'est pas à l'abri de la contestation. En l'espèce, la loi ne l'est pas puisque des demandeurs du statut de réfugié la conteste. En conséquence, le motif à la base même de la reconnaissance à une partie de la qualité pour agir dans l'intérêt public disparaît. Le Conseil n'a donc pas qualité pour agir relativement à chacun des

énoncés de la déclaration. Cela suffit pour trancher le présent pourvoi. En outre, les intimés doivent avoir gain de cause dans leur pourvoi incident visant à faire annuler les dispositions restantes de la demande puisque le Conseil demandeur ne répond au critère de la qualité pour agir pour aucune partie de la déclaration. Je ne mentionnerais que deux autres questions.

L'intérêt pour agir de l'intervenant

On a soutenu qu'une partie d'intérêt public a plus de chances de se voir reconnaître qualité pour agir au Canada que dans les autres pays de common law. En effet, si l'on élargissait sensiblement la qualité pour agir, ces parties d'intérêt public supplanteraient les particuliers. Toutefois, le point de vue de ces parties qui ne peuvent se faire reconnaître qualité pour agir ne doit pas nécessairement passer inaperçu. Des organismes de défense de l'intérêt public se voient souvent accorder, à bon droit, le statut d'intervenant. Les opinions et les arguments des intervenants sur des questions d'importance publique sont souvent d'une aide considérable pour les tribunaux. Cette aide est apportée en fonction de faits établis et dans des délais et suivant le contexte que déterminent les tribunaux. On maintient alors un juste équilibre entre la possibilité pour les groupes d'intérêt public de présenter leurs arguments et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires.

Examen de la déclaration pour déterminer s'il existe une cause d'action

Étant donné la conclusion que l'appelant n'a pas d'intérêt pour intenter la présente action, il n'est pas nécessaire d'examiner la déclaration en détail. S'il s'était

révélé nécessaire de le faire, j'aurais eu certaines difficultés à souscrire à toutes les conclusions de la Cour d'appel fédérale. Peut-être suffit-il d'énoncer encore une fois les principes qui devraient guider le tribunal lorsqu'il doit déterminer si une déclaration révèle une cause raisonnable d'action. Pour reprendre les propos du juge Wilson, s'exprimant au nom de la Cour, dans l'arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959, à la p. 980:

. . . dans l'hypothèse où les faits mentionnés dans la déclaration peuvent être prouvés, est-il "évident et manifeste" que la déclaration du demandeur ne révèle aucune cause d'action raisonnable? Comme en Angleterre, s'il y a une chance que le demandeur ait gain de cause, alors il ne devrait pas être "privé d'un jugement". La longueur et la complexité des questions, la nouveauté de la cause d'action ou la possibilité que les défendeurs présentent une défense solide ne devraient pas empêcher le demandeur d'intenter son action.

Si elle avait suivi ces directives, la Cour d'appel fédérale serait arrivée à une conclusion différente relativement à certains aspects de la déclaration. Une partie qui avait qualité pour agir pouvait bien trouver dans cette avalanche de revendications des éléments qui serviraient de base à une cause d'action plus large que celle qu'a accordée la Cour d'appel fédérale.

Dispositif

En définitive, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et d'accueillir le pourvoi incident au motif que le demandeur ne répond pas au critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public, le tout sans dépens tant pour le pourvoi que pour le pourvoi incident.

Pourvoi rejeté; pourvoi incident accueilli.

Procureurs de l'appelant: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Procureur des intimés: John C. Tait, Ottawa.

Procureurs des intervenants la Coalition des Organisations Provinciales Ombudsman des Handicapés et l'Association multi-ethnique pour l'intégration des personnes handicapées du Québec: Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Toronto.

Procureurs de l'intervenant la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada: David Matas, Winnipeg, et Dale Streiman and Kurz, Brampton.

Procureurs des intervenants le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH): Tory, Tory, DesLauriers & Binnington, Toronto et Dulcie McCallum, Victoria.