

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-121518-222

DATE : 29 juillet 2024

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE MARIE-HÉLÈNE DUBÉ, J.C.S.

JUSTICE POUR LE QUÉBEC

ET

**ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS
INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)**

ET

FRÉDÉRIC BASTIEN

ET

ÉTIENNE-ALEXIS BOUCHER
Parties demanderesse

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Partie défenderesse

JD3792

JUGEMENT SUR DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

APERÇU

[1] Les demandeurs demandent l'annulation de la nomination de la très honorable Mary Simon comme Gouverneure générale du Canada, parce qu'ils prétendent que la personne qui assume cette charge doit pouvoir communiquer en français et en anglais, en vertu des droits linguistiques prévus aux articles 16(1) et 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[2] Le Procureur général du Canada (« PGC ») conteste cette prétention qu'il estime manifestement infondée en droit. Il prétend aussi que les demandeurs n'ont pas l'intérêt requis pour agir. Pour ces motifs, il demande le rejet de la demande au stade préliminaire. Subsidiairement, il demande le rejet partiel de la demande, à l'égard du rapport du Groupe consultatif sur la sélection du gouverneur général et de l'avis du premier ministre du Canada. Il soutient que ce rapport et cet avis ne peuvent faire l'objet d'une réparation judiciaire.

[3] La demande en irrecevabilité est rejetée, sauf à l'égard de Feu Frédéric Bastien. L'absence de fondements juridiques n'est pas suffisamment manifeste, de sorte que la prudence commande de laisser la demande en jugement déclaratoire procéder au fond. De plus, la citoyenneté canadienne d'Étienne-Alexis Boucher lui procure l'intérêt pour agir à l'égard de la légalité de la nomination de la Gouverneure générale du Canada. Les organisations demanderesse obtiennent un délai afin de corriger l'insuffisance de leurs allégations au sujet de leur intérêt pour agir.

QUESTIONS EN LITIGE

[4] La demande en irrecevabilité soulève les questions qui suivent :

1. L'inexistence d'une exigence constitutionnelle imposant le bilinguisme, en anglais et en français, au titulaire de la charge de gouverneur général est-elle manifeste, au point de rendre la demande en jugement déclaratoire irrecevable?
2. Dans le cas où l'absence de fondement juridique n'est pas manifeste, les demandeurs possèdent-ils un intérêt juridique suffisant pour mener le présent litige à procès?
3. L'impossibilité d'obtenir une réparation judiciaire à l'égard du rapport du Groupe consultatif sur la sélection du gouverneur général et de l'avis du premier ministre du Canada est-elle manifeste au point de rendre la demande irrecevable à leur égard?

CONTEXTE

[5] Au mois de juillet 2021, Sa Majesté Elizabeth II nomme Son Excellence, la très honorable Mary Simon, à titre de gouverneure générale du Canada.

[6] L'acte de nomination fait suite à un processus de sélection qui a débuté par les travaux du Groupe consultatif sur la sélection du gouverneur général. Il a été suivi par l'avis du premier ministre du Canada.

[7] Les demandeurs allèguent que la très honorable Mary Simon n'est pas en mesure de communiquer en français.

[8] Le 29 juin 2022, les demandeurs introduisent leur demande en jugement déclaratoire. Ils y affirment qu'ils s'appuient sur le jugement de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, dans l'affaire *La Société nationale de l'Acadie du Nouveau-Brunswick c. Le très honorable premier ministre du Canada et autres*, 2022 NBBR 085, au sujet du bilinguisme du lieutenant-gouverneur de cette province, en l'appliquant, avec les adaptations nécessaires, à la charge de la gouverneure générale.

[9] Le PGC soulève d'abord une exception déclinatoire, au motif que seule la Cour fédérale aurait compétence pour entendre la demande. Le 13 juin 2023, la juge Catherine Piché rejette cette exception déclinatoire.

[10] Par la suite, le PGC dépose la demande en irrecevabilité dont le Tribunal est saisi.

[11] Pendant le délibéré, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick rend un arrêt qui infirme le jugement de première instance dans *La Société nationale de l'Acadie du Nouveau-Brunswick c. Le très honorable premier ministre du Canada et autres*.

ANALYSE

1. LES PRINCIPES JURIDIQUES QUI ENCADRENT LA DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

[12] La demande en irrecevabilité est une mesure qui vise à une saine gestion des ressources judiciaires, en écartant les demandes vouées à l'échec au profit de celles qui n'apparaissent pas dénuées de tout fondement¹. Elle doit être analysée selon les principes suivants² :

- Les allégations de la requête introductive d'instance sont tenues pour avérées, ce qui comprend les pièces déposées à son soutien;
- Seuls les faits allégués doivent être tenus pour avérés et non pas la qualification de ces faits par le demandeur;
- Le Tribunal n'a pas à décider des chances de succès du demandeur, ni du bien-fondé des faits allégués. Il appartient au juge du fond

¹ *Canada (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, 2014 CSC 49, par. 15, 16.

² *Bohémier c. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308, par. 17. La plupart de ces principes sont cités avec approbation, dans *Canada (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, par. 17 à 21.

de décider, après avoir entendu la preuve et les plaidoiries, si les allégations de faits ont été prouvées;

- Le Tribunal doit déclarer l'action recevable si les allégations de la requête introductive d'instance sont susceptibles de donner éventuellement ouverture aux conclusions recherchées;
- La requête en irrecevabilité n'a pas pour but de décider, avant procès, des prétentions légales des parties. Son seul but est de juger si les conditions de la procédure sont solidaires des faits allégués, ce qui nécessite un examen explicite mais également implicite du droit invoqué;
- On ne peut rejeter une requête en irrecevabilité sous prétexte qu'elle soulève des questions complexes;
- En matière d'irrecevabilité, un principe de prudence s'applique. Dans l'incertitude, il faut éviter de mettre (sic) prématurément à un procès;
- En cas de doute, il faut laisser au demandeur la chance d'être entendu au fond.

[13] En général, les questions de droit soulevées par la demande en irrecevabilité doivent être tranchées par le juge qui en est saisi, plutôt que d'être déferées au juge du fond, même si elles sont complexes³.

[14] Toutefois, seule une absence de fondement claire et manifeste peut mener au rejet de la demande⁴. Lorsque l'absence de fondement juridique résulte d'un précédent, ce dernier doit porter sur l'ensemble du débat et y apporter une solution complète, certaine et définitive⁵.

1.1 Le motif principal d'irrecevabilité : l'absence d'exigence constitutionnelle à propos du bilinguisme de la gouverneure générale

[15] La demande en jugement déclaratoire repose sur les articles 16(1) et 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le premier stipule que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et qu'elles possèdent un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Le second garantit le droit du public d'utiliser le français ou l'anglais pour communiquer avec les institutions fédérales et pour en recevoir les services.

[16] Ils se lisent comme suit :

³ *Société canadienne des postes c. Rippeur*, 2013 QCCA 1893, par. 15; *Canada (Procureur général) c. Imperial Tobacco Ltd.*, 2012 QCCA 2034, par. 91; *Knafo c. Kugler Kandestin*, 2020 QCCA 141 (juge unique), par. 7.

⁴ *Canada (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, par. 17; *Bohémier c. Barreau*, par. 17; repris dans *Entrepôt International Québec s.e.c. c. Protection incendie de la Capitale inc.*, 2014 QCCA 617, par 2.

⁵ *Canada (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, par. 27.

Langues officielles du Canada

16 (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Communications entre les administrés et les institutions fédérales

20 (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit, à l'égard de tout autre bureau de ces institutions, là où, selon le cas:

- a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
- b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

[17] Les parties s'affrontent au sujet de l'interprétation du contenu et de la portée de ces articles.

[18] Selon le PGC, il est manifeste que ni l'une ni l'autre de ces dispositions n'exige que le gouverneur général soit capable de s'exprimer personnellement en français et en anglais.

[19] Selon les demandeurs, la personne et l'institution se confondent dans le cas du gouverneur général, de sorte que le bilinguisme du titulaire de la charge est indispensable pour assurer le respect des droits linguistiques prévus aux articles 16(1) et 20(1) de la *Charte*.

[20] Pour avoir gain de cause au stade de l'irrecevabilité, le PGC doit démontrer que l'interprétation des articles 16(1) et 20(1) proposée par les demandeurs est vouée à l'échec.

[21] La Cour suprême s'est penchée sur l'historique constitutionnel de l'interprétation des dispositions relatives aux langues officielles en examinant l'article 530 du *Code criminel*, qui porte sur le droit à un procès devant un juge et jury parlant les deux langues officielles⁶. Elle s'est alors exprimée au sujet de l'article 16(1) de la *Charte*.

[22] Le PGC s'appuie sur la phrase « *Ce paragraphe confirme l'égalité réelle des droits linguistiques qui existent à un moment donné* »⁷ pour soutenir que l'article 16(1) n'a qu'une nature déclaratoire et qu'il n'est pas une source autonome de droits⁸. Il ne ferait donc que consacrer un bilinguisme institutionnel défini par les articles 17 à 20 de la *Charte* ou par d'autres dispositions législatives. La Cour d'appel du Nouveau-

⁶ *R. c. Beaulac* [1999] 1 C.S.C. 768.

⁷ *R. c. Beaulac*, par. 24.

⁸ La Cour d'appel fédérale a retenu la nature déclaratoire de l'article 16(1) dans *Girouard c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 129, par. 103. Demande d'autorisation de pourvoi refusée : CSC no. 39379.

Brunswick retient ce point de vue⁹ tout en reconnaissant, au moins implicitement, l'existence d'arguments en faveur de la thèse inverse¹⁰.

[23] Ensuite, le PGC reconnaît que les dispositions de la *Charte* relatives aux droits linguistiques doivent être interprétées de manière large et libérale « *compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada* »¹¹. Mais, il soutient que cette interprétation doit être compatible avec leur texte. À son avis, une exigence de bilinguisme individuel visant la gouverneure générale fait violence au libellé des dispositions constitutionnelles invoquées. En effet, le sens usuel des mots « *usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada* » qui se trouvent à l'article 16(1) rendrait insoutenable son application au titulaire de la charge de gouverneur général. Il en va de même pour les termes « *siège* », « *administration centrale* » ou « *bureau* » des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick abonde dans le même sens en ce qui a trait au lieutenant-gouverneur de cette province.

[24] Les demandeurs soutiennent que la Gouverneure générale administre le Canada au nom du Souverain, en vertu de l'article 10 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elle incarne les pouvoirs législatifs, exécutifs et administratifs. L'importance unique de son rôle ferait en sorte que l'usage qu'elle peut personnellement faire du français et de l'anglais se répercute sur l'égalité de ces deux langues et des communautés qui s'y identifient. Cette particularité permettrait d'assimiler le bilinguisme individuel de la gouverneure générale au bilinguisme institutionnel. Ce raisonnement se calque sur celui de la juge DeWare à l'égard du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, dans *La Société nationale de l'Acadie c. Le très honorable premier ministre du Canada*, dont il y a lieu de reproduire certains extraits¹²:

[53] Les dispositions consacrées dans la Constitution confirmant l'égalité du statut du français et de l'anglais ont manifestement été conçues pour protéger et promouvoir la viabilité des deux communautés linguistiques du Nouveau-Brunswick. La Cour suprême du Canada a confirmé ces objectifs législatifs dans des décisions telles que *Ford, Beaulac, Mahe* et *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.* Il est difficile de comprendre comment on pourrait conclure que la nomination d'un lieutenant-gouverneur unilingue serait compatible avec une interprétation téléologique des dispositions de la *Charte* en cause ou avec l'esprit de ces dispositions constitutionnelles. Contrairement aux députés élus, qui ensemble forment le gouvernement et l'opposition, il n'y a qu'un seul lieutenant-gouverneur, qui est le

⁹ *Le très honorable premier ministre du Canada et autres c. La Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick*, 2024 NBCA 70, par. 114.

¹⁰ *Le très honorable premier ministre du Canada et autres c. La Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick*, par. 108-109. De plus, les paragraphes 103 et 104, en référant à l'arrêt *Charlebois c. Mowat et ville de Moncton*, 2001 NBCA 117, indiquent que la Cour suprême a répondu à la « *majorité des questions* » au sujet du débat sur l'article 16(1). Cela sous-entend que certaines demeurent irrésolues.

¹¹ *R. c. Beaulac*, par. 25.

¹² 2022 NBBR 085, par. 53-54, 60-62.

seul chef d'État de la province. Si les citoyens francophones sont incapables d'interagir avec le chef d'État de la même manière que les citoyens anglophones, il est raisonnable de se demander si une telle situation est conforme aux paragraphes 16.1(2), 16(2) et 20(2) de la *Charte*.

[54] À mon avis, il est trop simpliste d'interpréter les dispositions pertinentes de la Charte comme inapplicables au rôle du lieutenant-gouverneur au motif que cette charge est occupée par une personne et n'est donc pas visée par les obligations linguistiques « institutionnelles ». La nature institutionnelle des protections constitutionnelles applicables au bilinguisme est en place pour garantir que les citoyens peuvent interagir avec le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nouveau-Brunswick dans la langue de leur choix. Dans le contexte de la « législature » ou du « gouvernement », cette exigence peut être respectée, quelle que soit la capacité linguistique de l'un quelconque des acteurs. Toutefois, le rôle du lieutenant-gouverneur au Nouveau-Brunswick est unique, et on ne peut atténuer l'incapacité d'un lieutenant-gouverneur en particulier de parler l'une des langues officielles aussi facilement qu'on le pourrait dans le contexte d'autres figures de première importance des divers organes du gouvernement.

...

[60] Si nous revenons pour un moment aux directives données dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, la Cour doit étudier la question du terme « institution » de manière généreuse, tout en s'abstenant de lui donner une interprétation qui s'écarte de son sens ordinaire. Ainsi, étant donné le rôle unique du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, comment peut-on conclure que la personne elle-même qui occupe ce rôle est réputée être visée par la définition d'« institution »? Cette conclusion peut être tirée, à mon avis, de la manière dont les droits linguistiques ont été interprétés au Canada depuis l'adoption de la *Charte*. En particulier, la Cour est consciente des principes directeurs suivants :

- (i) le principe de l'égalité réelle des communautés linguistiques a une signification (*R. c. Beaulac*);
- (ii) les droits linguistiques ne doivent pas être considérés comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement (*R. c. Beaulac*);
- (iii) le langage est le moyen par lequel on exprime son identité culturelle (*Ford c. Quebec (procureur général)*);
- (iv) c'est dans une optique qui met l'accent sur une interprétation visant la protection et l'épanouissement des collectivités de langue officielle que doivent être interprétés les droits linguistiques (*Charlebois c. Mowat*);
- (v) l'importance des droits linguistiques est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain (*Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*);

(vi) les droits linguistiques prévus dans la Charte garantissent un bilinguisme institutionnel complet, ce qui confirme le droit pour les citoyens d'utiliser la langue de leur choix en tout temps dans ses interactions avec le gouvernement et le pouvoir législatif (***Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada***).

[62] Si des membres de l'une des deux communautés linguistiques constitutionnellement reconnues sont incapables d'interagir directement, dans leur langue, avec le chef d'État, comment pouvons-nous considérer qu'il y a, dans un tel cas, égalité des deux communautés linguistiques? À mon avis, nous ne le pouvons pas. Certes, les droits linguistiques garantis par la **Charte** sont de nature institutionnelle. Toutefois, le lieutenant-gouverneur est le chef d'État – le chef de l'institution. Afin de garantir une égalité réelle, comme l'exige la **Charte**, le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick doit être bilingue, sinon les protections prévues aux paragraphes 16(2), 16.1(1) et 20(2) de la **Charte** perdent leur sens.

[25] En infirmant ce jugement, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a décidé que les préoccupations de la juge DeWare ne permettent pas d'outrepasser le libellé de l'article 16(2) qu'elle considère comme incompatible avec le bilinguisme de quiconque¹³. Cependant, l'arrêt de cette cour d'appel ne constitue pas un précédent qui apporte une solution complète, certaine et définitive aux questions soumises à la Cour supérieure du Québec, car :

- 1) Il existe une possibilité d'appel à la Cour suprême du Canada;
- 2) Malgré sa valeur persuasive, il ne lie pas la Cour supérieure du Québec;
- 3) Les articles 16(1) et 16(2) de la *Charte* pourraient se distinguer.

[26] Quant à ce dernier point, selon la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick « *le par. 16(2) ne prescrit pas que les deux langues doivent être utilisées de manière équivalente. À titre d'exemple, il n'exige pas que les travaux au sein des institutions de la législature soient répartis de manière égale entre l'anglais et le français.* »¹⁴

[27] Or, dans l'arrêt *R. c. Beaulac*, la Cour suprême déclare que le principe de l'égalité réelle, enchâssé à l'article 16(1), implique « un accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada »¹⁵ La Cour ajoute que ce principe « *signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État* »¹⁶.

[28] En effet, l'article 20(1) de la Charte garantit :

¹³ *Le très honorable premier ministre du Canada et autres c. La Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick*, par. 111 et 112.

¹⁴ *Id.*, par. 113.

¹⁵ *R. c. Beaulac*, par. 22 (mes soulignements).

¹⁶ *Id.*, par. 24.

1. Le droit du public de communiquer en français ou en anglais avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada. Le public possède aussi ce droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions, dans la mesure où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ou que l'emploi de ces deux langues se justifie par la vocation du bureau;
2. Le droit du public de recevoir des services du siège ou de l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada. Le public possède aussi ce droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions, dans la mesure où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ou que l'emploi de ces deux langues se justifie par la vocation du bureau.

[29] Le caractère institutionnel du bilinguisme protégé par la Charte ne semble pas remis en question par les demandeurs. Toutefois, la nécessité que le titulaire de la charge soit bilingue, en anglais et en français, pour réaliser ce bilinguisme institutionnel, se situe au cœur du litige.

[30] À ce chapitre, une information factuelle quant au fonctionnement du bureau de la gouverneure générale paraît pertinente, à ce stade préliminaire des procédures. Il en est de même d'une preuve quant à l'incidence, ou non, de l'unilinguisme¹⁷ de la titulaire de la charge de gouverneure générale sur le fonctionnement de son bureau, ainsi que la qualité des services dans les deux langues officielles offerts par cette institution.

[31] Le contexte social dans lequel s'inscrivent les protections offertes par les articles 16(1) et 20(1) de la Charte est également pertinent dans le cadre de leur interprétation.

[32] Ainsi, la nécessité que la titulaire de la charge de gouverneure générale soit bilingue pour réaliser le bilinguisme institutionnel ne soulève pas que des enjeux purement juridiques. Cette question fait aussi intervenir des questions factuelles.

[33] En somme, l'interprétation des articles 16(1) et 20(1) de la Charte ne fait pas l'objet d'un précédent qui apporte une solution complète, certaine et définitive à leur application dans le cas de la gouverneure générale. De plus, à ce stade, le Tribunal ne dispose pas d'un éclairage factuel complet. Il serait donc prématuré de conclure que la demande en jugement déclaratoire est vouée à l'échec.

[34] Les demandeurs pourront présenter leurs arguments au juge du fond, sur la base d'une trame factuelle plus complète.

¹⁷ Le terme « *unilinguisme* » fait référence aux langues officielles uniquement. Les demandeurs reconnaissent que la Gouverneure générale du Canada est bilingue en anglais et en inuktitut.

1.2 Le motif secondaire d'irrecevabilité : L'intérêt pour agir des demandeurs

[35] Les demandeurs soulèvent une question d'intérêt public. Selon l'article 85(2) C.p.c., ils doivent donc démontrer¹⁸ :

- Un intérêt véritable;
- L'existence d'une question sérieuse qui puisse valablement être résolue par le tribunal;
- l'absence d'un autre moyen efficace pour saisir le tribunal de cette question.

[36] L'absence d'intérêt doit être manifeste afin de rendre la demande irrecevable¹⁹.

[37] La qualité pour agir à l'égard d'une question d'intérêt public doit être appréciée de manière souple et libérale²⁰. La Cour suprême prône à cet égard la recherche d'un équilibre entre, d'une part, le principe de la légalité et l'accès à la justice et, d'autre part, l'utilisation à bon escient des ressources judiciaires²¹.

[38] Règle générale, l'intérêt juridique ne se présume pas et doit être allégué²². Toutefois, dans le cas d'un débat de droit public, la citoyenneté peut conférer, à première vue, un intérêt suffisant²³. De plus, l'intérêt véritable des individus ou des organisations qui soulèvent un litige qui porte sur la Charte canadienne des droits et libertés n'exige pas qu'ils soient directement touchés ou que leurs propres droits soient atteints²⁴.

[39] Le PGC soulève l'absence de qualité pour agir des demandeurs parce qu'il estime inexistantes leurs allégations à ce sujet.

[40] La demande ne fournit que les informations suivantes au sujet des demandeurs :

- Justice pour le Québec se décrit comme une association créée en vertu du *Code civil du Québec*, domiciliée au Québec. Elle invoque sa Déclaration d'immatriculation comme pièce P-1;

¹⁸ Ces critères correspondent à ceux que la Cour suprême du Canada a édicté dans *Canada(Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers against Violence Society*, 2012 CSC 45, par. 20, et a réitéré dans *Colombie-Britannique(Procureur général) c. Conseil des canadiens avec des déficiences*, 2022 CSC, par. 28.

¹⁹ Article 168(3) C.p.c.

²⁰ *Canada(Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers against Violence Society*, par. 2.

²¹ *Colombie-Britannique(Procureur général) c. Conseil des canadiens avec des déficiences*, par. 2, 30, 31, 42.

²² *D'Intino c. Ville de Montréal*, 2023 QCCA 790, par. 9.

²³ *Henderson c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1138, par. 64.

²⁴ *Colombie-Britannique c. Conseil des Canadiens avec déficiences*, par. 2, 37 38.

- L'ADDICQ se décrit comme une personne morale sans but lucratif, créée en vertu de la *Loi sur les compagnies, partie 3*, R.L.R.Q., ch. C-38, domiciliée au Québec. Elle invoque sa Déclaration d'immatriculation comme pièce P-2;
- M. Étienne-Alexis Boucher se déclare citoyen canadien, domicilié au Québec;
- Feu Frédéric Bastien alléguait aussi être un citoyen canadien, domicilié au Québec.

[41] D'emblée, la demande de M. Bastien ne peut survivre à son décès. Son avocat l'a reconnu à l'audition et a déclaré avoir l'intention de régulariser la situation. Cela n'a pas encore été fait. La succession de Feu M. Bastien n'a manifestement pas qualité pour agir. La demande de Feu M. Bastien est donc devenue irrecevable.

[42] Justice pour le Québec et l'ADDICQ soutiennent que les allégations qui les concernent suffisent pour établir leur qualité pour agir, vu la présence de M. Boucher à titre de demandeur individuel, dont la qualité pour agir découle de sa citoyenneté canadienne.

[43] Le Tribunal ne partage pas entièrement cette opinion.

[44] En ce qui a trait à M. Boucher, le Tribunal accepte que le simple fait d'être un citoyen canadien lui confère un intérêt suffisant pour débattre de la légalité constitutionnelle de la nomination de sa cheffe d'État. Vu les pouvoirs que détient un gouverneur général dans la monarchie constitutionnelle canadienne et le rôle qu'il y joue, tous les citoyens peuvent s'intéresser aux exigences qui s'appliquent, ou non, aux titulaires de sa charge. Par sa participation au débat, à titre de demandeur, M. Boucher exprime, au moins implicitement, qu'il détient cet intérêt. Il aurait été utile qu'il allègue explicitement les raisons qui le motivent à agir. Mais, l'absence d'une telle allégation n'est pas fatale à la recevabilité de sa demande.

[45] La situation diffère à l'égard des organisations demanderesses. Même si leur participation au débat exprime aussi implicitement qu'elles se préoccupent de la question en litige, elles n'allèguent pas comment cet intérêt est lié à leur mission ou à toutes autres caractéristiques étayant cet intérêt. Cette démonstration est nécessaire pour que le Tribunal puisse soupeser les considérations propres au fonctionnement efficace du système judiciaire et celles qui portent sur le principe de la légalité et sur l'accès à la justice²⁵.

[46] Dans son plan d'argumentation, l'ADDICQ précise que sa mission porte sur la défense des droits linguistiques des Québécois. Dans un tel contexte, il lui suffira de modifier sa demande afin d'y ajouter cette allégation qui établira son intérêt véritable.

[47] Dans l'état actuel du dossier, incluant l'absence de la pièce P-1 au dossier de la Cour, le Tribunal n'est pas en mesure de déceler ce à quoi se rattache l'intérêt

²⁵ *Colombie-Britannique c. Conseil des Canadiens avec déficiences*, par. 44 à 47.

de Justice pour le Québec envers la question en litige. Vu l'ouverture de son avocat à modifier la demande pour alléguer de manière suffisante son intérêt, il n'y a pas lieu de rejeter sa demande, mais plutôt de lui permettre de la corriger.

[48] En effet, l'article 168 (4) C.p.c. permet au Tribunal d'accorder aux organisations demanderesse un délai pour corriger l'insuffisance de leurs allégations à l'égard de leur intérêt pour agir. Le Tribunal leur accordera un délai de 30 jours pour modifier leur demande en ce sens.

[49] Le PGC ne soulève pas l'absence d'une question sérieuse au soutien de sa prétention que les demandeurs ne démontrent pas leur qualité pour agir. Cela s'explique certainement par le fait que le motif d'irrecevabilité lié à la qualité pour agir était secondaire au motif principal concernant l'absence de fondement juridique.

[50] Dans la mesure où l'absence de fondement juridique n'est pas suffisamment manifeste, à ce stade du dossier, pour entraîner l'irrecevabilité de la demande, sa futilité devra aussi être évaluée en fonction d'une trame factuelle plus complète.

[51] Finalement, l'existence d'un autre moyen efficace de saisir le tribunal de la question n'a pas été plaidée devant la soussignée. La compétence de la Cour supérieure a été contestée par le PGC et a été établie par le jugement rejetant l'exception déclinatoire. Les parties ne s'entendent toujours pas sur la nature de la demande, les demandeurs maintenant qu'ils s'appuient sur l'article 142 C.p.c., alors que le PGC conçoit leur demande comme un contrôle judiciaire, régi par l'article 529 C.p.c. Mais, les parties ne prétendent pas que ce désaccord est pertinent à l'égard de la qualité pour agir des demandeurs.

[52] Considérant les prétentions dont le Tribunal est saisi, la demande des demandeurs apparaît comme un moyen procédural approprié pour soulever la légalité de la nomination de la gouverneure générale.

[53] Pour conclure, la qualité pour agir d'Étienne-Alexis Boucher est établie. Celle de Justice pour le Québec et de l'ADDICQ est conditionnelle à ce que ces deux parties demanderesse modifient la demande pour corriger l'insuffisance de leurs allégations à l'égard de leur intérêt pour agir.

1.3 La demande d'irrecevabilité partielle et subsidiaire

[54] Le PGC prétend que les tribunaux ne peuvent déclarer le rapport du groupe consultatif et l'avis du premier ministre « *nuls, invalides et inapplicables* », même si leurs positions contrevenaient à une exigence de bilinguisme visant la titulaire de la charge de gouverneur général, car ils n'entraînent aucune conséquence juridique.

[55] Il appuie notamment cette prétention sur le jugement sur l'exception déclinatoire de la juge Catherine Piché (« jugement Piché »).

[56] Ainsi, avant d'aborder le mérite de la question, il convient de déterminer si elle a déjà été décidée par le jugement Piché.

1.3.1 Le jugement sur l'exception déclinatoire empêche-t-il la poursuite de la demande à l'égard du rapport du groupe consultatif et de l'avis du premier ministre?

[57] Les conclusions de la juge Piché ne peuvent être dissociées du cadre d'analyse propre à la demande en exception déclinatoire dont elle était saisie. Elle devait décider si la Cour fédérale avait une compétence exclusive, ce qui aurait privé la Cour supérieure de sa propre compétence.

[58] Dans un premier temps, le jugement se prononce sur l'objet véritable de la demande en jugement déclaratoire. Il conclut à ce sujet : « *ce qui est réellement visé par la Demande est l'acte de nomination de la Reine, lequel serait contraire aux exigences de bilinguisme de la Charte canadienne.* »²⁶ Il poursuit donc l'analyse en fonction de l'acte de nomination et détermine que ses caractéristiques excluent la compétence exclusive de la Cour fédérale²⁷.

[59] Ainsi, l'emphase portée sur l'acte de nomination par la Reine dans le jugement est intimement reliée au fait que la Cour fédérale n'a pas compétence en ce qui a trait à la contestation de cet acte et donc sur le litige.

[60] En outre, l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour fédérale compétence tant à l'égard des demandes de jugement déclaratoire que de contrôle judiciaire. Ce n'est donc manifestement pas la nature de la procédure qui a été déterminante pour le sort de l'exception déclinatoire. Ainsi, l'observation de la juge Piché que la conclusion recherchée par les demandeurs est typique d'un contrôle judiciaire²⁸ n'implique pas qu'elle a décidé que la demande des demandeurs devait être qualifiée en tant que tel.

[61] De même, son commentaire « *dans la mesure où il est révisable, seul l'acte de nomination entraîne des conséquences juridiques et pourrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire* »²⁹ ne lie pas le Tribunal. Le PGC l'a d'ailleurs reconnu lors de sa plaidoirie.

²⁶ *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2023 QCCS 2787, par. 19.

²⁷ Id. La Couronne n'est pas un « office fédéral » visé par la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (aux paragraphes 20 à 33, particulièrement les par. 24 et 33); La décision de la Reine de nommer la Gouverneure générale a découlé de l'exercice de la prérogative royale découlant des Lettres patentes de 1947 (par. 43-44); La Charte constitue le principal fondement de la demande et il ne s'agit pas d'une « loi du Canada » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales* (par. 47).

²⁸ Id., par. 15.

²⁹ Id., par. 18.

[62] L'analyse de la compétence de la Cour fédérale axée sur l'acte de nomination ne restreint pas l'examen ultérieur de la légalité de la nomination de la gouverneure et ne décide pas que le rapport du groupe consultatif et l'avis du premier ministre n'en font plus partie. Par ailleurs, ce jugement indique que le processus de nomination de la Gouverneure générale a inclus le rapport du groupe consultatif et l'avis du premier ministre³⁰.

1.3.2 L'absence de conséquences juridiques du rapport du Groupe consultatif sur la sélection du gouverneur général et de l'avis du premier ministre du Canada est-elle manifeste?

[63] Selon le PGC, le pouvoir de nommer une personne à la charge de gouverneur général n'appartient qu'au Souverain. Ainsi, le rapport du Groupe consultatif et l'avis du premier ministre ne sont, à son avis, que des actes politiques qui ne produisent aucun effet juridique, les soustrayant par le fait même à un « *contrôle judiciaire* ».

[64] Les demandeurs rétorquent qu'ils n'ont pas entrepris une demande de contrôle judiciaire, mais une demande pour jugement déclaratoire. Ils soutiennent aussi que la réparation recherchée pour l'atteinte aux droits constitutionnels invoqués, soit la nullité, l'invalidité et l'inapplicabilité de la nomination de la gouverneure générale, n'est pas l'apanage d'une demande en contrôle judiciaire et qu'elle peut être obtenue par l'entremise d'un jugement déclaratoire³¹.

[65] Lors de sa plaidoirie, le PGC reconnaît que la qualification du recours des demandeurs, en tant que contrôle judiciaire plutôt que de demande de jugement déclaratoire, n'est pas déterminante pour décider de l'irrecevabilité. Selon lui, l'absence d'effets juridiques soustrait le rapport du groupe consultatif et l'avis du premier ministre à un examen judiciaire, tant dans le cadre d'une demande de jugement déclaratoire, que d'un contrôle judiciaire. Il serait donc inutile que le Tribunal se prononce sur la qualification de la nature du recours et il s'abstiendra de le faire.

[66] Quant à la possibilité que le rapport du groupe consultatif et l'avis du premier ministre produisent des effets juridiques, le débat mené par les parties, au stade de l'irrecevabilité, n'a pas vidé la question, pour les motifs qui suivent.

[67] Premièrement, la doctrine soumise par le PGC au sujet des conventions constitutionnelles ne permet pas d'exclure toute possibilité que l'avis du premier ministre du Canada à la Reine Elizabeth II sur la sélection de Mme Simon ait produit des effets juridiques et qu'il soit donc soumis au regard des tribunaux³².

³⁰ Id., par. 26, 41, 44.

³¹ Ils appuient cette prétention sur l'arrêt de la Cour d'appel dans *El Alloui c. Procureur général du Québec*, 2018 QCCA 1611, par. 53, 54.

³² Dans *Le très honorable premier ministre c. Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick*, la SANB a reconnu que seul le décret en conseil, signé par la gouverneure générale, avait eu une portée juridique. Et, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a refusé de statuer sur la justiciabilité de la

[68] Contrairement à ce que plaide un des demandeurs, l'article II des *Lettres patentes constituant la charge de Gouverneur général du Canada*³³ n'indique pas que la nomination de son titulaire requiert l'avis du Conseil privé au Souverain. En fait, cet article autorise le gouverneur général à exercer les pouvoirs du Souverain, sur l'avis du Conseil privé. Ainsi, la prétention du PGC que l'avis du premier ministre au Souverain au sujet de la sélection du Gouverneur général découle d'une convention constitutionnelle n'est pas réfutée.

[69] Toutefois, le caractère contraignant de cette convention constitutionnelle n'a été qu'effleuré lors des plaidoiries. Le PGC a alors fait référence à l'extrait qui suit, de l'ouvrage du Professeur Peter Hogg³⁴ :

At first just the colonial governor, but later the King or Queen as well, was to act on the advice of the ministers who enjoyed the confidence of the local representative assembly... The story of the extension of responsible government to British North America, and the working out of the full implications of that idea, is the story of Canada's achievement of independence.

An extraordinary feature of the system of responsible government is that its rules are largely not legal rules in the sense of being enforceable in the courts. They are primarily conventions (note 33). The exercise of the Crown's prerogative powers in this context is thus regulated largely by conventions, not laws (note 34)³⁵.

[70] Or, le professeur Hogg laisse planer la possibilité d'un débat sur la justiciabilité des avis d'un premier ministre au Souverain. En effet, elle est évoquée à la note 33 qui se lit comme suit:

"But see *R. (Miller) v. The Prime Minister*, 2019 UKSC 41, 3 W.L.R. 589 in which the Supreme Court of the United Kingdom held that Prime Minister Boris Johnson's advice to the Queen to prorogue Parliament was justiciable, and also unlawful, rendering the prorogation itself also unlawful..."

[71] Deuxièmement, le PGC soulève également deux décisions de la Cour d'appel fédérale au soutien de sa prétention que le rapport du groupe consultatif et l'avis du premier ministre sont dépourvus d'effets juridiques. Néanmoins, le PGC n'a pas démontré, dans le cadre du présent débat, qu'elles apportent un éclairage décisif au stade de l'irrecevabilité.

recommandation du premier ministre au gouverneur général à l'égard du lieutenant-gouverneur (voir. par. 20).

³³ *Georges VI R Proclamation*, 1^{er} octobre 1947 (1947) Gaz C LXXXI (12).

³⁴ Hogg, Peter W., et Wade K. Wright. *Constitutional Law of Canada*, 5th Ed., Toronto, Carswell, Thompson Reuters (electronic looseleaf update 2021), 1:9.

³⁵ La note 34 se lit : "The Queen or King in the United Kingdom, and their representatives elsewhere in the Commonwealth, retain a few "personal prerogatives, namely, powers which are exercised at the personal discretion of the Queen or King (of Governor General or Lieutenant Governor). These powers are needed for the situation where there is no ministry that commands the confidence of the elected assembly."

[72] En effet, dans l'arrêt *Conacher c. Canada (Premier ministre)*³⁶, la Cour d'appel fédérale a décidé que l'avis du premier ministre n'avait pas eu d'effet juridique sur la décision de la gouverneure générale de dissoudre le Parlement et de déclencher les élections en 2008. Toutefois, le PGC ne démontre pas, dans le cadre du présent débat, que le raisonnement de la Cour d'appel fédérale au sujet des conventions constitutionnelles à propos des rapports entre le premier ministre et le gouverneur général s'applique à celles qui concernent les rapports du premier ministre avec le Souverain.

[73] Dans l'arrêt *Nation Gitxaala c. Canada*³⁷, la Cour d'appel fédérale a accueilli des demandes de contrôle judiciaire à l'égard d'un décret ayant accepté les recommandations d'un rapport et envers les certificats délivrés à la suite du décret. Mais, elle a rejeté les demandes à l'égard du rapport lui-même. Ce rejet s'inscrivait dans le cadre du régime législatif applicable au rapport. La Cour fédérale a statué que le rapport n'avait rendu « aucune décision sur des intérêts juridiques ou pratiques »³⁸. Or, ici, le rapport du groupe consultatif n'est pas encore mis en preuve et son cadre juridique n'a pas été plaidé. Il est donc prématuré de conclure à une analogie avec la présente affaire.

[74] Troisièmement, les demandeurs plaignent que le rapport du Groupe consultatif et l'avis du premier ministre sont indissociables de l'acte de nomination, de sorte qu'ils doivent faire partie de l'examen judiciaire. Bien qu'ils n'en aient pas encore fait la démonstration, il serait téméraire de les priver de la possibilité de le faire, alors que toute atteinte à des droits constitutionnels doit être susceptible de réparation³⁹.

[75] Pour ces motifs, il ne serait pas prudent de mettre un terme à la demande à l'égard du rapport du groupe consultatif et de l'avis du premier ministre, plus rapidement qu'à l'égard de l'acte de nomination.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[76] **REJETTE** la demande en irrecevabilité en ce qui concerne la demande d'Étienne-Alexis Boucher.

[77] **AUTORISE** Justice pour le Québec et l'Association de défense des droits individuels et collectifs du Québec à modifier leur demande afin de corriger l'insuffisance de leurs allégations à l'égard de leur intérêt envers la question en litige, dans un délai de 30 jours à compter du présent jugement, à défaut de quoi, **DÉCLARE** leur demande irrecevable pour manque d'intérêt juridique.

[78] **ACCUEILLE** la demande en irrecevabilité à l'égard de Feu Frédéric Bastien.

³⁶ 2010 CAF 131, demande d'autorisation d'appel rejetée CSC no. 33848.

³⁷ 2016 CAF 187, demande d'autorisation d'appel rejetée CSC no. 37201.

³⁸ Id., par. 125.

³⁹ *El Alloui c. Procureur général du Québec*, 2018 QCCA 1611, par. 40, 48, 51, 53-54.

[79] Frais à suivre.


L'HONORABLE MARIE-HÉLÈNE DUBÉ, J.C.S.

Me François Bouliane
FRANÇOIS BOULIANE AVOCATS
Pour Justice pour le Québec et Frédéric Bastien, parties demandereses

Me François Côté
Pour Association De Défense Des Droits
Individuels et Collectifs du Québec (ADDICQ) et Étienne Alexis Boucher, parties
demandereses

Me David Lucas
Me Michelle Kellam
Me Lisa Morency
MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA
Pour la partie défenderesse

Date d'audience : 30 avril 2024

Représentations additionnelles : 24 mai, 27 mai et 3 juin 2024