

L'ADAPTATION DE LA JUSTICE QUEBÉCOISE AU JUGEMENT DECLATOIRE

GHISLAIN MASSE*

Montréal

L'implantation du jugement déclaratoire au Québec se caractérise par le remous jurisprudentiel qu'elle a suscité. A l'époque où aucun texte législatif ne consacrait explicitement cette institution, la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada ont émis des opinions divergentes sur sa présence en droit québécois. A l'occasion de la réforme de la procédure civile, en 1966, le législateur a confirmé l'institution et, en même temps, a instauré, pour des motifs qui résistent mal à l'analyse, un processus expéditif et exclusif à certaines demandes déclaratoires. A la suite de cette intervention législative, une nouvelle controverse est apparue au sein des plus hauts tribunaux. La Cour d'appel, guidée par les propos équivoques des rédacteurs de la loi et soucieuse d'éviter tout usage abusif d'un régime procédural exceptionnel, a manifesté beaucoup de prudence en refusant l'octroi du jugement déclaratoire à quiconque présentait un conflit pouvant se solutionner par jugement exécutoire. Par contre la Cour suprême a réfuté la position de la Cour d'appel et préconisé un accueil du recours déclaratoire selon une conception qui se rapproche davantage de l'esprit de la législation. C'est avec réticence que les tribunaux du Québec ont suivi les directives de l'instance supérieure. Le mécanisme procédural exceptionnel a été et demeure encore l'une des principales sources de malaise. Son élimination serait bénéfique.

The introduction of the declaratory judgment in the Quebec legal system has been the cause of a great jurisprudential controversy. At a time when no express legislative provision sanctioned this institution, the Quebec Court of Appeal and the Supreme Court of Canada expressed divergent opinions as to its existence. When revising the Code of Civil Procedure the Quebec legislature for reasons that are difficult to rationalize, adopted a speedy and exclusive procedure for some declaratory requests. This legislative intervention has caused a new judicial controversy. The Court of Appeal basing itself on the equivocal declaration of the drafters of the new provisions and intent upon avoiding an abuse of this exceptional procedure, acted with great caution by refusing to grant a declaratory judgment to anyone who was involved in a controversy that could be solved by an executory judgment. On the other hand, the Supreme Court of Canada has refuted the stand taken by the Court of Appeal and supported the acceptance of the declaratory recourse in a way that is more in keeping with the intention of the drafters of the new legislation. It is with reticence that Quebec courts have followed this approach. The mechanism of this exceptional procedure has been and still is the principal source of malaise. Its elimination would be beneficial.

Introduction

Dans un système judiciaire qui, depuis son origine, n'a prononcé que des arrêts exécutoires, l'introduction d'un autre mode de rendre la justice

* Ghislain Massé, professeur, Faculté de Droit, Université de Montréal.

provoque un certain bouleversement. Le système judiciaire québécois a connu ce phénomène, il y a quelques années, alors que le jugement déclaratoire¹ est venu prendre place auprès du jugement exécutoire. Si une période d'adaptation s'imposait, celle-ci aurait normalement dû être franchie avec plus de souplesse et de célérité. Quelque trente ans après ses premières apparitions, le jugement déclaratoire faisait encore l'objet d'une controverse majeure entre les plus hauts tribunaux. L'accalmie apparente que connaît le système, depuis peu, n'est maintenue, en grande partie, que par l'autorité de la Cour suprême du Canada. Il n'est donc pas impossible qu'une intervention législative devienne nécessaire.

Dans cet article, nous tenterons d'identifier les causes du malaise que provoque la présence du jugement déclaratoire au sein du système judiciaire. Pour ce faire, nous procéderons à une analyse de l'évolution du jugement déclaratoire depuis ses premières manifestations jusqu'à une première intervention législative, et, enfin, de celle-ci jusqu'à maintenant.

I. *Le jugement déclaratoire avant la réforme de 1966 du Code de procédure civile.*

Jusqu'à la mise en vigueur de l'actuel Code de procédure civile, en 1966, il n'y avait au Québec aucune disposition législative portant spécifiquement sur le jugement déclaratoire. La Cour d'appel devait néanmoins, à différentes reprises, confirmer la possibilité d'obtenir de tels jugements devant les tribunaux exerçant une juridiction en droit privé:²

Il n'y a aucun doute que l'action déclaratoire in futurum est admise dans notre droit. . . . cette Cour a reconnu le principe, pourvu que certaines conditions essentielles soient remplies. En particulier le demandeur doit avoir un intérêt matériel, même s'il n'est qu'éventuel, et, en outre, il lui appartient de démontrer que, sans l'exercice de cette action, il serait dans un danger imminent de perdre un droit ou d'être lésé dans son patrimoine.³

Le raisonnement de la Cour d'appel s'apparentait à celui utilisé encore aujourd'hui par les tribunaux français. Selon ces derniers, le jugement déclaratoire trouve, en effet, sa justification dans l'appréciation de l'intérêt requis pour former une demande en justice. Une personne possède cet intérêt si une déclaration judiciaire de son droit s'avère suffisante pour mettre fin à une controverse affectant ou menaçant d'affecter l'exercice de ce droit.⁴

¹ Le jugement déclaratoire se limite à constater la situation juridique dans laquelle se trouvent les plaideurs. Il ne comporte aucune condamnation à l'endroit de la partie défenderesse, d'où son caractère non-exécutoire.

² *Hopkins c. Ville de Coaticook*, [1947] B.R. 78; *A.J. Alexander Furs Ltd. c. Sadosky*, [1947] B.R. 53; *Baril c. Bolduc*, [1952] B.R. 611; *Dugas c. Mastelak*, [1957] B.R. 72. Pour une liste plus complète des arrêts ayant rendu des jugements déclaratoires, voir G.E. Le Dain, *The Supervisory Jurisdiction in Quebec* (1957), 35 R. du B. can. 788, à la p. 811.

³ *A.J. Alexander Furs Ltd c. Sadowsky. ibid.*, à la p. 55.

⁴ H. Solus, et R. Perrot, *Droit judiciaire privé* (1961), tome I, pp. 209 ss.

Cette approche des tribunaux français et québécois à l'endroit du jugement déclaratoire se démarque de celle adoptée par les tribunaux anglais. Pour ces derniers, l'intérêt du demandeur est un élément secondaire. Le jugement déclaratoire trouve son fondement d'abord et avant tout dans le pouvoir accordé à un tribunal de rendre ce type de décision.⁵ Cette différence entre la démarche des tribunaux de droit civil et celle des tribunaux de droit anglais n'a rien d'étonnant et n'est pas particulière au jugement déclaratoire. Les fonctions attribuées aux tribunaux dans chacun des deux systèmes juridiques expliquent la divergence. Alors qu'ils ont joué un rôle créateur dans l'élaboration du droit anglais en façonnant une multitude de "law and equitable remedies", ils ont reçu, dans le système de droit civil, une mission plus générale de trancher les litiges conformément à la loi écrite. Le jugement déclaratoire, en droit anglais, est un "remedy" qu'un tribunal peut accorder dans la mesure où, en l'absence d'un texte législatif, un précédent judiciaire le lui permet. En droit civil, un jugement est rendu s'il met fin au litige dont le tribunal est saisi; si une simple déclaration peut avoir cet effet, elle sera accordée puisqu'il s'agira alors d'un acte juridictionnel revêtant l'autorité de la chose jugée.⁶

Etant donné que le droit judiciaire privé québécois partage, avec le droit français, le même concept de l'intérêt pour ester en justice,⁷ les tribunaux du Québec étaient donc justifiés de suivre les traces de leurs homologues français en ce qui concerne l'émission de jugements déclaratoires.

Après l'avoir éprouvé dans le domaine du droit privé, les plaideurs québécois devaient ensuite vérifier l'accueil réservé au jugement déclaratoire dans le secteur du droit public. Il y avait lieu de croire que cette réception serait plus difficile puisque, contrairement au droit civil dont les origines sont françaises, le droit public québécois est un héritage du droit

⁵ Voir S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (3^e éd., 1973), pp. 424 ss. L'auteur souligne l'incertitude manifestée par la jurisprudence anglaise quant au pouvoir des tribunaux de rendre des jugements déclaratoires sans texte législatif à cet effet.

⁶ Voir de Smith, *op. cit.*, *ibid.*; R. David, *Introduction à l'étude du droit privé de l'Angleterre* (1948); G. Cornu et J. Foyer, *Procédure civile* (1958), pp. 69 ss.; H. Solus et R. Perrot, *op. cit.*, note 4, pp. 428 ss. Ni les tribunaux français, ni la Cour d'appel du Québec, n'ont semblé ennuyés par la disposition législative édictant que tout jugement devait être susceptible d'exécution (ancien C.p.c. français, art. 146; ancien C.p.c. québécois, art. 541). Voir à ce sujet: Le Dain, *op. cit.*, note 2, à la p. 810. L'auteur, dans une note infrapaginale (note 81), suggère l'interprétation à l'effet qu'une telle règle ne recevait application que dans la mesure où le jugement requerrait exécution.

⁷ L'exigence de l'intérêt pour former une demande en justice était réglementée à l'art. 77 du Code de procédure civile. Cet article se lisait ainsi: "Pour former une demande en justice, il faut y avoir intérêt. Cet intérêt, excepté dans les cas de dispositions contraires, peut n'être qu'éventuel." Malgré le texte, les tribunaux ont toujours interprété cette disposition à la lumière du droit français en exigeant un intérêt né et actuel. P. Ferland, *Traité sommaire et formulaire de procédure civile* (1962), pp. 16 ss.; *Rapport des commissaires relatif à la réforme du Code de procédure civile* (1966), art. 55; *Saumur c. P.G. du Québec*, [1964] R.C.S. 252, à la p. 257.

anglais. Les tribunaux allaient-ils refuser de rendre des jugements déclaratoires en droit public étant donné qu'au Québec, contrairement à d'autres Etats soumis au système de droit anglais, on ne retrouvait pas de disposition légale autorisant expressément les tribunaux à rendre des jugements déclaratoires?⁸

La question fut soumise à la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Saumur c. P.G. du Québec*⁹ où il s'agissait, plus précisément, de déterminer si un citoyen pouvait obtenir un jugement déclarant l'inconstitutionnalité d'une loi.¹⁰ La position adoptée par la Cour allait être déterminante dans l'évolution du jugement déclaratoire au Québec, et ce, non seulement au regard du droit public mais aussi au regard du droit privé. Sans considérer l'état du droit anglais en la matière, la Cour procéda à une analyse du texte du Code de procédure civile relatif à l'intérêt pour ester en justice, le même qui jusque là avait servi d'assise au jugement déclaratoire en droit privé.¹¹ Les extraits suivants de l'arrêt illustrent l'interprétation donnée à ce texte par la Cour:¹²

[Les tribunaux du Québec] ne donnent pas de consultations légales; ils jugent les litiges. Les questions académiques où aucun *lis* n'existe leur ont toujours été étrangères. La seule crainte que peut avoir un citoyen qu'un jour une action possible puisse être instituée contre lui ne justifie pas *per se* un recours en justice. La porte des tribunaux n'est pas ouverte à quiconque n'a pas d'intérêt né et actuel dans un litige. . . .

Il est donc impossible, dans le droit du Québec, d'instituer une action comme celle qui l'a été, où l'on demande au tribunal, sans qu'il y ait de litige et sans qu'aucun droit ne soit lésé, de déclarer inconstitutionnelle une loi de la Législature.

Le premier de ces extraits ne fait que réaffirmer une règle qui n'a jamais été mise en doute ni en droit français, ni en droit québécois. Le second, toutefois, apporte une précision qui vient restreindre considérablement la portée que les tribunaux français et la Cour d'appel du Québec avaient donnée au concept de l'intérêt.¹³ Cette précision, à l'effet qu'une lésion au droit soit un pré-requis à l'intérêt, n'était d'ailleurs pas nécessaire

⁸ Voir Le Dain, *op. cit.*, note 2, aux pp. 811 ss.

⁹ *Supra*, note 7.

¹⁰ Loi concernant la liberté des cultes et le bon ordre (1953-1954), 2-3 Eliz. II, ch. 15.

¹¹ C.p.c. (1897), art. 77. Malgré son titre, on semble avoir toujours considéré que le Code de procédure civile était applicable aussi bien devant un tribunal exerçant une juridiction de droit public que devant un tribunal exerçant une juridiction de droit privé. Il faut dire que le code suggère lui-même cette double fonction en traitant du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure (droit public) dans le chapitre relatif aux tribunaux exerçant une juridiction civile (art. 22 ss. du code actuel et 40 ss. du code de 1897). De plus, c'est dans le code de procédure dite civile qu'on retrouve la réglementation propre à la procédure publique, c'est-à-dire, celle relative aux brefs de prérogative (art. 834 ss. du code actuel et 987 ss. de l'ancien).

¹² *Saumur*, *supra*, note 7, aux pp. 257 et 259.

¹³ A noter que toutes les décisions de la Cour d'appel, citées par la Cour suprême pour fonder son interprétation de l'art. 77 C.p.c., sont antérieures à celles qui ont confirmé la possibilité du jugement déclaratoire en droit privé.

à la solution du cas soumis au tribunal. En effet, le demandeur n'éprouvait aucune difficulté réelle et présentait une question purement théorique:¹⁴

Il est certain que le demandeur n'a pas été lésé depuis que la loi est entrée en vigueur. Au surplus, le procureur de Saumur a affirmé qu'il n'entre pas dans les activités des Témoins de Jéhovah de faire ce que défend la loi en question. Il nous demande de prévenir les troubles que cette législation pourrait peut-être plus tard lui occasionner, et de le préserver de l'inconvénient dont il n'a pas encore souffert.

Ayant constaté l'absence d'intérêt du demandeur, la Cour aurait pu éviter de se prononcer sur l'existence du jugement déclaratoire en droit public québécois. Elle l'a néanmoins fait, et ce, d'une façon qui nous laisse perplexe.¹⁵

Dans la province de Québec l'action déclaratoire n'existe pas. Ses tribunaux ne donnent pas de consultations légales; ils jugent les litiges. Les questions académiques et théoriques où aucun *lis* n'existe leur ont toujours été étrangères. . . .

Sans faire allusion au fait qu'aucun texte législatif n'accordait aux tribunaux, siégeant en matière publique, le pouvoir de rendre des jugements déclaratoires, la Cour suprême reliait le sort de ces derniers à l'intérêt d'un justiciable. Comme l'effet d'un jugement déclaratoire serait, selon elle, de trancher une question "académique" ou théorique, aucun justiciable n'aurait l'intérêt requis par la loi pour obtenir un tel jugement. Ce raisonnement du tribunal, fondé sur la notion d'intérêt édictée au Code de procédure civile, valait évidemment pour tous les jugements rendus au Québec, aussi bien ceux du domaine du droit privé que ceux du domaine du droit public.

Une analyse plus poussée de la décision permet de croire que la Cour suprême du Canada a donné, à l'expression "action déclaratoire", un sens différent de celui que lui avaient attribué les tribunaux québécois et français, et même les tribunaux anglais.¹⁶ La Cour a plutôt traité d'une "action consultative" de nature analogue à celle réservée au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux.¹⁷

Quel que soit le sens des termes "action déclaratoire" exprimés dans la décision, celle-ci imposait une interprétation fort restrictive de la notion d'intérêt. Elle bloquait, dorénavant, la voie judiciaire à tous ceux qui voulaient y accéder avant la lésion du droit. Or, si un jugement déclaratoire peut, dans certains cas, être aussi satisfaisant qu'un jugement exécutoire

¹⁴ Saumur, *supra*, note 7, à la p. 256.

¹⁵ *Ibid.*, à la p. 257.

¹⁶ Il serait étonnant que la Cour suprême, qui a connaissance judiciaire du droit des provinces de "common law", ait soutenu qu'une action déclaratoire (au sens précis du terme) ne serait qu'une action soulevant des questions académiques et théoriques. Il est, en effet, bien établi en droit anglais qu'un jugement déclaratoire ne sera rendu que si la question soumise est "a real and not a fictitious or academic question": *Russian Commercial & Industrial Bank v. British Bank for Foreign Trade Ltd*, [1921] 2 A.C. 438, à la p. 452.

¹⁷ Saumur, *supra*, note 7, aux pp. 256-257.

pour celui dont le droit a été atteint, c'est le seul jugement qui puisse satisfaire celui qui n'ose exercer tout son droit par crainte d'empiéter sur le droit d'une autre personne. La décision de la Cour suprême enlevait donc, au jugement déclaratoire, son principal rôle. Une intervention législative devenait dès lors souhaitable.

II. *Le jugement déclaratoire depuis la réforme de 1966 du Code de procédure civile.*

Deux ans après le prononcé de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Saumur*, le Québec se dotait d'un nouveau Code de procédure civile.¹⁸ Tel qu'on pouvait l'anticiper, le législateur en profita pour préciser sa pensée à l'endroit du jugement déclaratoire. Les règles qu'il édicta à cet effet sont celles qui, encore aujourd'hui, gouvernent la destinée du jugement déclaratoire au Québec.

Nous procéderons d'abord à une analyse de ces règles législatives pour ensuite décrire l'attitude que les tribunaux ont eue à leur endroit.

A. *Les règles du nouveau code relatives au jugement déclaratoire.*

Les textes du code de 1966 se rapportant au jugement déclaratoire ne sont pas tous de même nature. Certains, les plus importants, comportent les règles fondamentales établissant les conditions d'octroi du jugement déclaratoire; d'autres, d'une importance secondaire, énoncent les règles formelles qui déterminent les processus à suivre en vue d'obtenir un jugement déclaratoire.

1. *Les règles fondamentales.*

Le code renferme deux dispositions qui nous apparaissent fondamentales relativement au jugement déclaratoire, soit celles des articles 55 et 462.

a. *l'article 55.*

L'article 55 du code de 1966 correspond à l'article 77 du code de 1897. C'est celui qui circonscrit la notion d'intérêt, cet ingrédient essentiel à toute demande en justice (ou action).¹⁹ L'article 55 apporte cependant certaines précisions que n'indiquait pas son prédécesseur:

Art. 55: Celui qui forme une demande en justice, soit pour obtenir la sanction d'un droit méconnu, menacé ou dénié, soit pour faire autrement prononcer sur l'existence d'une situation juridique, doit y avoir un intérêt suffisant.

¹⁸ 13-14 Eliz. II, ch. 80, entré en vigueur le 1er sept. 1966.

¹⁹ D'une façon générale, on doit considérer comme étant synonymes les expressions "demande en justice" et "action" dans le Code de procédure civile. En effet, le législateur a, dans le texte français du code, utilisé indifféremment l'une ou l'autre de ces expressions pour identifier un même concept. On constate d'ailleurs que ces deux expressions sont toutes deux traduites, dans la version anglaise, par le terme "action".

En édictant ce texte, le législateur rejetait l'interprétation donnée par la Cour suprême dans l'arrêt *Saumur*, et ce, sur deux aspects. D'une part, il précisait que l'intérêt pouvait naître dès la menace d'un droit, donc avant sa lésion. D'autre part, il reconnaissait au justiciable la possibilité de demander au tribunal un jugement portant sur l'existence d'une situation juridique, c'est-à-dire un jugement déclaratoire. A l'inverse, il faisait sienne la position adoptée antérieurement par la Cour d'appel du Québec.²⁰

Si l'article 55 précise que la lésion ou la simple menace du droit peut conférer l'intérêt, il n'enlève cependant pas toute discrétion aux tribunaux. Au contraire, en précisant que l'intérêt doit être suffisant, le législateur laissait à ces derniers le soin d'apprécier cet intérêt dans d'autres circonstances. Les rédacteurs du texte étaient conscients que ces autres circonstances risquaient de se présenter à l'occasion de demandes pour jugement déclaratoire. Dans leur rapport, en effet, ils ont invité les tribunaux à interpréter le concept d'intérêt de façon à donner au jugement déclaratoire la même accessibilité qu'en droit français:²¹

... il suffit de se montrer très strict dans l'appréciation de l'intérêt allégué en exigeant que, d'une part, la menace soit grave et sérieuse au point de créer dès à présent un trouble précis, et que, d'autre part, la déclaration judiciaire sollicitée soit de nature à offrir au demandeur non point une satisfaction purement théorique, mais une utilité concrète et déterminée.

S'inspirant des propos tenus par Michel Maynard, précurseur du jugement déclaratoire en droit français, les rédacteurs du code ont souligné l'une des circonstances susceptibles de donner ouverture à la procédure déclaratoire:²²

Ignorant ce qu'il doit faire—ou ce dont il doit s'abstenir—pour rester dans la légalité, le justiciable est dans un dilemme: ou bien se priver d'exercer tout son droit, par crainte d'en dépasser les limites, ou bien courir le risque d'être poursuivi en justice pour avoir franchi une limite qu'il ne pouvait pas connaître.

Un tel justiciable aurait, selon les codificateurs, un intérêt suffisant pour demander une déclaration de son droit.

b. l'article 462.

Contrairement à l'article 55 dont la portée est générale à toutes les demandes en justice, l'article 462 ne traite que de la demande pour jugement déclaratoire:

Art. 462: Aucune demande ne peut être rejetée par le seul motif qu'elle ne vise à obtenir qu'un jugement déclaratoire; mais si le tribunal est d'avis que l'intérêt du demandeur est insuffisant, ou que son jugement ne mettrait pas fin à l'incertitude ou à la controverse qui a donné lieu à la demande, il peut refuser de prononcer.

²⁰ *Supra*, Partie I.

²¹ H. Solus et R. Perrot, *op. cit.*, note 4, p. 210; extrait cité par les commissaires, voir Rapport des commissaires, art. 55.

²² Rapport des commissaires relatif à la réforme du Code de procédure civile, art. 55. Au même effet: M. Maynard, *Les jugements déclaratoires—Une nouvelle forme d'activité judiciaire, la justice préventive* (1922), pp. 1-2.

La principale réflexion que suscite la présence de ce texte dans le code a trait à son utilité. Qu'apporte-t-il de plus que l'article 55 à la solution du débat que les tribunaux avaient engagé, avant 1966, sur le jugement déclaratoire au Québec? Les rédacteurs du texte le justifient par les propos suivants:²³

Cette disposition est nécessaire si l'on reconnaît l'action déclaratoire. Il importe de remarquer que le tribunal n'est jamais tenu de faire droit à une action déclaratoire: il peut toujours refuser de se prononcer, s'il juge que l'intérêt du demandeur n'est pas suffisant, ou s'il est d'avis que son jugement ne mettrait pas fin à la controverse qui divise les parties. Cette règle apparaît aux auteurs du projet comme absolument essentielle: si l'on veut que cette justice préventive, fort souhaitable, se développe conformément aux divers intérêts mis en cause, il faut laisser aux tribunaux le soin de décider dans chaque cas s'il y a lieu à jugement déclaratoire.

Nous ne pouvons souscrire à ce raisonnement. L'article 462 nous apparaît être une simple redondance du concept de l'intérêt traité à l'article 55. Dans la mesure où l'article 55 "exprime en termes non équivoques, que l'on peut s'adresser à la justice . . . pour faire autrement prononcer sur l'existence ou le contenu d'une situation juridique",²⁴ nous ne croyons pas qu'un tribunal puisse avoir discrétion pour refuser de rendre un jugement au seul motif que celui-ci ne serait que déclaratoire.²⁵ De plus, l'article 55 ne soulève aucune doute sur le pouvoir du tribunal d'apprécier l'intérêt et de refuser de se prononcer si celui-ci est insuffisant. Pour ce qui est de la précision à l'effet qu'un jugement déclaratoire peut être refusé s'il ne met pas fin à l'incertitude ou à la controverse, elle n'est peut-être pas inutile, mais serait davantage à sa place à l'article 55. En effet, l'intérêt du demandeur s'apprécie non seulement en fonction de la situation juridique dans laquelle il se trouve, mais aussi de l'utilité que peut lui procurer le jugement qu'il sollicite.²⁶ C'est d'ailleurs la conception que les codificateurs avaient de l'intérêt lorsque, justifiant l'article 55, ils reproduisaient l'extrait suivant de la doctrine française:²⁷

. . . il suffit de se montrer très strict dans l'appréciation de l'intérêt allégué en exigeant que, d'un part, la menace soit grave et sérieuse au point de créer dès à présent un trouble précis et que, d'autre part, la déclaration judiciaire sollicitée soit de nature à offrir au demandeur non point une satisfaction purement théorique, mais une utilité concrète et déterminée.

A la lumière de ces propos, il est donc permis de conclure à l'insuffisance d'intérêt du demandeur qui, bien qu'éprouvant un "trouble précis", solli-

²³ Rapport des commissaires relatif à la réforme du Code de procédure civile, art. 462.

²⁴ Nous reproduisons, ici, les propos mêmes des commissaires relatifs à l'art. 55 C.p.c.

²⁵ Etant donné qu'il n'y a pas de disposition équivalente à l'art. 462 pour le jugement exécutoire, pourrait-on sérieusement soutenir qu'un tribunal peut rejeter une demande au seul motif qu'elle ne vise à obtenir qu'un jugement exécutoire?

²⁶ H. Solus et R. Perrot, *op. cit.*, note 4, p. 200. Voir aussi: *Société St-Jean-Baptiste de Montréal c. C.U.M.*, [1981] C.A. 168, à la p. 174.

²⁷ H. Solus et R. Perrot, *op. cit.*, *ibid.*, p. 210; extrait cité par les commissaires, Rapport des commissaires relatif à la réforme du Code de procédure civile, art. 55.

cite un jugement qui n'est pas de nature à mettre fin à ce trouble (ou incertitude, ou controverse); un tel jugement n'aurait pas, en effet, une "utilité concrète et déterminée".

2. *Les règles formelles.*

Comme nous venons de l'exposer, le législateur, en édictant l'article 55 du Code de procédure civile, affirmait le droit d'un justiciable d'obtenir un jugement déclaratoire. Il ne lui restait plus ensuite qu'à indiquer le ou les processus à suivre pour exercer ce droit. De fait, le code en réglemente trois dans son livre II intitulé "Procédure ordinaire en première instance". Deux d'entre eux sont communs à toutes les demandes en justice; le troisième, toutefois, est propre à certaines demandes pour jugement déclaratoire.

a. *Les processus communs à toutes les demandes en justice.*

La personne qui sollicite un jugement déclaratoire peut utiliser les processus communs à toutes les demandes en justice. En effet, l'article 55 détermine l'accessibilité des tribunaux non seulement aux fins d'obtenir des jugements déclaratoires, mais aussi aux fins d'obtenir tout autre jugement de type exécutoire. Quelle que soit la nature du jugement recherché, celui-ci sera le résultat d'une demande en justice (ou action)²⁸ au sens que donne à cette expression l'article 55.

Le Code de procédure civile, comme nous l'avons souligné, réglemente deux processus communs: le processus général avec enquête et audition et le processus avec audition seulement. Il s'agit là de deux mécanismes qui étaient également offerts aux plaideurs par le Code de procédure civile de 1897.²⁹

i. *le processus général avec enquête et audition.*

Le processus général avec enquête et audition³⁰ est celui qui débute par un bref d'assignation. C'est le mécanisme qui permet la solution d'un litige lorsque les parties impliquées avancent des prétentions qui divergent tant au niveau des faits qu'au niveau du droit.

Pour déterminer le champ d'application de cette procédure, le législateur s'exprime ainsi à l'article 110 du Code de procédure civile:

A moins qu'il n'en soit autrement prescrit, une action commence par un bref d'assignation au nom du Souverain.

Le terme "action" doit évidemment recevoir, ici, la même signification que celle qui lui est attribuée dans les autres dispositions du code. Malgré

²⁸ Voir la remarque faite à ce sujet à la note 19.

²⁹ C.p.c. (1897), art. 117 ss. et art. 509 à 512.

³⁰ C.p.c. (1966), art. 274. Le terme "enquête" est parfois remplacé par le terme "preuve": voir C.p.c. (1966), art. 192 et le texte anglais de l'art. 274. Quant au terme "audition", il est parfois remplacé par le terme "plaidoirie": voir C.p.c. (1966), art. 291.

un usage répandu en ce sens, le mot "action", à l'article 110, n'identifie pas le processus débutant par bref d'assignation.³¹

Comme rien au code ne prescrit qu'elle doit emprunter un autre processus, toute demande pour jugement déclaratoire peut donc être dirigée vers le processus général débutant par bref d'assignation. Ce dernier lui sera d'ailleurs imposé s'il s'agit d'une demande qui ne peut accéder aux deux autres processus (processus commun avec audition seulement et processus propre à certaines demandes pour jugement déclaratoire).³²

ii. *le processus avec audition seulement.*

Le processus avec audition seulement³³ est celui identifié au Code de procédure civile par l'expression "adjudication sur un point de droit".³⁴ Il permet la solution d'un litige lorsque les parties impliquées maintiennent des prétentions qui ne divergent qu'au niveau du droit. Contrairement au litige exposé dans le processus général, les parties manifestent ici leur accord sur les faits pertinents. L'enquête est donc inutile puisque celle-ci est une étape procédurale ne visant qu'à trancher un débat sur des faits.

Certaines demandes en justice n'ont pas accès à cette procédure. Il s'agit de demandes affectant l'ordre public et pour lesquelles le processus pourrait inciter les parties à la collusion.³⁵ Ces demandes, énoncées à l'article 448 du Code de procédure civile, sont celles en dissolution de corporation et en annulation de lettres-patentes. Dans la mesure où aucune de ces demandes n'entraîne un jugement déclaratoire, ce processus devient accessible pour toute demande déclaratoire, lorsque les parties impliquées dans la controverse sont en accord sur les faits qui l'ont créée.

Comme nous pouvons le constater, la procédure dite d'adjudication sur un point de droit est une simplification de la procédure générale débutant par bref d'assignation. Sous réserve des exceptions énoncées au paragraphe précédent, les deux processus sont accessibles à toutes les demandes en justice et entraînent le même type de jugement.³⁶ Il s'agit,

³¹ Cette confusion entre la forme et le fond est probablement due au fait que la quasi-totalité des demandes en justice (actions) étaient, avant 1966, acheminées vers le processus débutant par bref d'assignation. Pour des illustrations, voir: *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*. [1977] 2 S.C.R. 1132, aux pp. 1141, 1142; L. Marceau et L. Laperrière, Conférences—Code de procédure civile, Barreau du Québec (1966), pp. 11 et 58.

³² L. Marceau et L. Laperrière, *op. cit.*, *ibid.*, pp. 11 et 58.

³³ C.p.c. (1966), art. 450.

³⁴ C.p.c. (1966), livre II, titre VI, ch. I. (art. 448 à 452).

³⁵ L. Marceau, Conférences — Code de procédure civile, *op. cit.*, note 31, p. 58; J. Tellier, Adjudication sur un point de droit, les faits étant admis, étude reproduite dans l'ouvrage de Philippe Ferland, *op. cit.*, note 7, à la p. 507.

³⁶ L. Marceau, Conférences—Code de procédure civile, *op. cit.*, *ibid.*, p. 60; Rapport des commissaires à la réforme du Code de procédure civile (1897), art. 509 à 512. La procédure d'adjudication sur un point de droit a parfois été considérée comme permettant

néanmoins, d'une procédure fort peu utilisée par les plaideurs.³⁷

b. *Le processus particulier à certaines demandes pour jugement déclaratoire.*

Le nouveau Code de procédure civile devait, non seulement exprimer la possibilité pour un justiciable d'obtenir un jugement déclaratoire, mais aussi permettre à ce dernier de l'obtenir; dans certains cas, par le biais d'une procédure particulière. Cette procédure, facultative, est désignée au code par l'expression "jugement déclaratoire sur requête".³⁸ Les "cas" de demandes déclaratoires pouvant emprunter ce processus spécial sont énumérés à l'article 453, lequel se lit comme suit:

Art. 453: Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement, pour la solution d'une difficulté réelle, soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'un statut, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale, peut, par requête au tribunal, demander un jugement déclaratoire à cet effet.

Contrairement aux processus communs analysés plus haut, le facteur relatif à l'accord ou à la divergence des parties sur les faits n'entre pas en considération. Le législateur a plutôt laissé entière discrétion au tribunal pour l'adapter "s'il le juge à propos".³⁹ Les commissaires qui ont proposé cette procédure exceptionnelle l'ont justifiée en ces termes:⁴⁰

Les Commissaires se sont déjà expliqués sur les motifs qui les avaient conduits à proposer l'action déclaratoire comme mesure de justice préventive. Ils ont même cru opportun d'adopter, pour certains cas, une procédure simplifiée.

l'obtention d'un prononcé sur une question de droit, donc une décision différente d'un jugement rendu suivant le processus général par bref. Voir *Saumur c. P.G. du Québec*, supra, note 7; *Dame Kowalsky c. Trust Général du Canada*, [1976] C.A. 93; *Smith c. Sous-ministre du revenu du Québec*, [1974] C.A. 379; *Ludecke c. Canadian Pacific Airlines Ltd.*, [1974] C.A. 362. Une telle interprétation consiste à donner à l'expression "adjudication sur un point de droit" le sens de "jugement portant sur un point de droit". Or, cette interprétation ne correspond ni aux sources de cette procédure (voir Code de procédure californien, art. 1138 et Carmody-Forkosch, *New York Practice* (8^e éd., 1963), pp. 819 ss.), ni à l'intention des rédacteurs du texte (voir Rapport des commissaires cité au début de cette note). Elle va également à l'encontre du texte législatif. En effet, les art. 511 (ancien) et 451 (actuel) précisent que le jugement rendu a les mêmes effets que celui rendu sur une action intentée de la manière ordinaire. De plus, l'expression "conclusions" à l'art. 448 (509 ancien) réfère bien aux mêmes conclusions que celles formulées dans le processus général. Il ne peut s'agir, en effet, de "conclusions en droit" puisque celles-ci ont déjà été insérées dans le mémoire conjoint par l'exposé de la question de droit litigieuse. Ajoutons, finalement, qu'il serait étonnant que cette procédure exige non seulement un accord des parties sur les faits, mais aussi une renonciation du demandeur à obtenir un jugement exécutoire.

³⁷ Plusieurs raisons peuvent expliquer l'utilisation peu fréquente de ce processus: 1. difficulté d'obtenir un accord total sur les faits; 2. absence d'un texte prévoyant une mise au rôle accélérée pour les "auditions seulement"; 3. ambiguïté des règles soulignée à la note qui précède.

³⁸ C.p.c. (1966), livre II, titre VI, ch. II (art. 453 à 461).

³⁹ C.p.c. (1966), art. 455.

⁴⁰ Rapport des commissaires relatif à la réforme du Code de procédure civile, art. 453 à 461.

Les cas prévus ne soulèveront, le plus souvent, qu'une simple question de droit, pour la solution de laquelle une contestation écrite serait superflue. Il a paru cependant nécessaire d'accorder au tribunal le pouvoir de permettre une telle contestation, ou encore de prescrire les mesures d'instruction qu'il jugerait utiles pour la solution des problèmes soulevés.

Ces propos des commissaires ne réussissent pas à nous convaincre. Il est vrai qu'une contestation écrite est superflue lorsque le litige ne porte que sur des questions de droit. La contestation écrite ou, plus précisément, les actes de procédure liant contestation,⁴¹ servent essentiellement à exposer les prétentions des plaideurs sur les faits relatifs au litige. Ces actes circonscrivent la preuve devant être produite à l'enquête.⁴² C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la contestation écrite est présente dans le processus commun avec enquête et audition,⁴³ alors qu'elle est absente dans le processus commun avec audition seulement (adjudication sur un point de droit).⁴⁴ Dans la mesure où, dans le cadre d'une demande pour jugement déclaratoire, les parties ne sont en désaccord que sur des questions de droit, la nouvelle procédure fait double emploi avec celle de l'adjudication sur un point de droit.

Même si, pour les cas qu'ils avaient identifiés, les commissaires anticipaient l'accord des parties sur les faits, ils n'excluaient pas la possibilité d'un désaccord. C'est la raison pour laquelle ils ont proposé de laisser au tribunal le soin d'adapter le processus en conséquence. On peut s'étonner qu'ils n'aient pas plutôt suggéré de diriger les plaideurs vers la procédure générale (avec enquête et audition). Cette dernière, dont l'usage a vérifié la sagesse, se caractérise par la présence en son sein d'un débat sur les faits. Il n'y a rien dans la nature du jugement déclaratoire, ni dans la nature des cas visés par la nouvelle procédure, qui puisse justifier un traitement différent de celui réservé aux autres actions déclaratoires et exécutoires.

On aura noté que l'article 453 ne se limite pas à dresser la liste des demandes visées par le processus spécial. A l'instar de l'article 462, il étend aussi sur l'article 55 en traitant du concept de l'intérêt:

Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement pour la solution d'une difficulté réelle. . . .

En effet, pour détenir un intérêt suffisant au sens de l'article 55, toute personne doit éprouver une difficulté réelle par opposition à une difficulté théorique. Cet intérêt doit être né et actuel, ce qui signifie que tout demandeur doit avoir un intérêt à obtenir actuellement ou "immédiatement" le jugement qu'il sollicite.

⁴¹ C.p.c. (1966), art. 186.

⁴² C.p.c. (1966), art. 76, 77.

⁴³ *Supra*, Partie II, A, 1, a, i; voir C.p.c. (1966), art. 117, 172, 182 et 186.

⁴⁴ *Supra*, Partie II, A, 1, a, ii; voir C.p.c. (1966), art. 448 à 461.

B. La réaction des tribunaux.

Au lendemain de la promulgation du Code de procédure civile de 1966, les justiciables québécois, forts de la nouvelle législation leur permettant d'obtenir les jugements déclaratoires, commencèrent à en réclamer de leurs tribunaux. Pour ce faire, la plupart d'entre eux empruntèrent le processus particulier du "jugement déclaratoire sur requête".⁴⁵ Le choix procédural des plaideurs était prévisible puisque cette voie spéciale offre l'avantage d'obtenir un jugement plus rapidement que par la voie normale⁴⁶ et semble accessible à un grand nombre de cas.⁴⁷

Si la nouveauté suscita l'enthousiasme des plaideurs, celui-ci allait vite s'estomper devant l'attitude plutôt conservatrice qu'adoptèrent les tribunaux, attitude qui fut maintenue pendant quelque dix années. Il a fallu l'intervention "quasi-législative" du plus haut tribunal du pays, en 1976, pour accorder au jugement déclaratoire une place plus importante dans le système judiciaire québécois. Cette intervention n'a toutefois pas été sans susciter un certain mécontentement au sein des tribunaux du Québec, plus particulièrement de la Cour d'appel qui exprima ouvertement sa dissidence à l'endroit du diktat de la Cour suprême du Canada.⁴⁸

Cette discorde entre les deux plus importants tribunaux indique, à tout le moins, la présence d'une ambiguïté dans le message législatif. Peut-on affirmer que les tribunaux ont été victimes d'une erreur pendant une décennie entière? Par ailleurs, peut-on affirmer que la voie tracée par la Cour suprême est celle qui sied le mieux au jugement déclaratoire au Québec? Une étude plus détaillée des deux positions jurisprudentielles, adoptées successivement depuis la parution du nouveau code, devrait nous fournir certains éléments de réponse à ces questions.

1. Première étape: de 1966 à 1976.

Les rédacteurs du code, tout en incitant les tribunaux à accueillir favorablement les demandes déclaratoires, les avaient mis en garde contre un abus possible: la tentative de certains justiciables d'obtenir, par cette

⁴⁵ Le processus général (par bref) n'a été que très rarement utilisé, voir *Blaikie c. P.G. du Québec*, [1978] C.S. 17; *Bureau Métropolitain des Ecoles Protestantes c. P.G. du Québec*, [1976] C.S. 358. Quant au processus avec audition seulement (adjudication sur un point de droit), il semble avoir été complètement ignoré.

⁴⁶ Par la procédure spéciale (requête), le demandeur fixe lui-même la date de présentation (enquête et audition); selon l'art. 454, cette date peut être fixée dès le 10^e jour après la signification de la requête. Dans le processus général (bref), la date de l'enquête et audition est fixée par le protonotaire (mise au rôle); à cause de l'achalandage des tribunaux, la date ainsi fixée est souvent fort éloignée de celle de l'inscription.

⁴⁷ Les cas visés à l'art 453 C.p.c. semblent en effet couvrir un vaste domaine: déclaration de "son état", déclaration de "quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant . . . résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit testamentaire, d'un statut, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale".

⁴⁸ *Voghel c. P.G. du Québec*, [1977] C.A. 197, aux pp. 200-201.

voie, une simple consultation juridique. Bref, ils craignaient l'abus de la part de celui dont l'intérêt n'était pas suffisant, et non pas de celui dont l'intérêt était plus que suffisant pour saisir un tribunal.⁴⁹ Or, pendant les dix premières années du règne du nouveau code, la Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec ont davantage été préoccupées par le justiciable qui avait "trop" d'intérêt pour se contenter d'un jugement "simplement" déclaratoire.⁵⁰ S'appuyant sur le texte soumis par les commissaires, lequel s'inspirait largement de la doctrine française, les tribunaux identifièrent le jugement déclaratoire comme étant du domaine de la justice préventive, et le jugement exécutoire comme étant du domaine de la justice curative. Partant de cette qualification, ils refusèrent systématiquement de rendre des jugements déclaratoires dans tous les cas où un jugement exécutoire aurait pu être demandé.⁵¹

Quoique logique, cette position ne fut pas moins le résultat d'une ambiguïté tirant sa source dans la doctrine française. Cette ambiguïté réside dans la notion de litige, ce mal que les tribunaux étaient prêts à prévenir par jugement déclaratoire, mais ne voulaient guérir que par jugement exécutoire. Les auteurs français, cités par les commissaires, attribuent au mot "litige" un sens très étroit. Selon eux, un litige entre deux individus n'apparaît que lorsque le différend qui les oppose est tel que l'un d'entre eux ne peut trouver satisfaction sans le secours du mécanisme coercitif de l'appareil judiciaire. Cette conception est clairement illustrée dans les propos suivants de Michel Maynard:⁵²

Dès l'origine, il y a eu, dans tout jugement un effet déclaratif ou déclaratoire et un effet exécutoire. Pourquoi, dans des cas très précis, ne pas faire de la partie déclaratoire l'objet d'un jugement distinct? Il pourra en être ainsi toutes les fois que les conditions de l'action exécutoire ne seront par réunies et que le droit doit être protégé contre une menace ou un trouble, ou bien encore, toutes les fois que, les conditions de

⁴⁹ Rapport des commissaires relatif à la réforme du Code de procédure civile, art. 55.

⁵⁰ Les tribunaux ont, à différentes reprises, refusé l'octroi d'un jugement déclaratoire lorsqu'ils estimaient que l'intérêt du demandeur était hypothétique. Leur attitude à ce sujet, tout en ayant été efficace pour contrôler les abus, n'a cependant pas suscité de remous au sein de la communauté juridique. Voir *P.G. du Québec c. La société des graphistes du Québec Inc.*, [1977] R.D.F.Q. 150 (C.S.); *F.T.Q. c. Compagnie minière Québec-Cartier*, [1977] C.A. 194; *C.E.G.E.P. Edouard-Montpetit c. C.S.R. de Chambly*, [1975] C.S. 1038.

⁵¹ *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*, [1975] C.A. 764; *Laflamme c. Drouin*, [1973] C.A. 707; *Fefferman et al. c. Bentley's Cycles and Sports Ltd.*, [1969] B.R. 806; *Corporation des Enseignants du Québec c. P.G. du Québec et al.*, [1973] C.S. 793; *Town of Rosemere v. The Boys Farm and Training School Inc.*, [1971] C.S. 555; *Dame Roy-Terreau c. Chalifour*, [1969] C.S. 215; *Bellerose c. Dame Bellerose et al.*, [1969] C.S. 121; *Végiard c. Morin et al.*, [1969] C.S. 47; *Talbot c. Lambert*, [1967] R.P. 284 (C.S.).

⁵² M. Maynard, *op. cit.*, note 22, pp. 3-4. Voir aussi H. Solus et R. Perrot, *op. cit.*, note 4, pp. 210 et 206; les auteurs, tout en indiquant que l'apparition d'un "litige en puissance" caractérise l'action déclaratoire, précisent qu'une action peut être de nature préventive "indépendamment de tout dommage actuellement réalisé", n'excluant donc pas l'hypothèse où un dommage a été réalisé.

l'action exécutoire se trouvant réunies, le demandeur désireux d'éviter cette guerre judiciaire qu'est la litigation et confiant de la loyauté de son adversaire et son respect de la loi, veut simplement le renseigner et se renseigner lui-même sur leurs droits et leurs devoirs réciproques.

La procédure déclaratoire est donc celle dans laquelle les deux parties étant supposées également respectueuses de la légalité, mais en désaccord sur ses exigences, le demandeur sollicite du juge une décision fixant le contenu de leurs droits et de leur obligations réciproques, décision ayant l'autorité de la chose jugée, mais ne comportant aucune sanction coercitive.

Destinée non pas à trancher, mais à prévenir les litiges, la procédure déclaratoire est à la procédure contentieuse ordinaire ce que la médecine préventive est à la médecine curative. D'où le nom de procédure préventive ou remède juridique préventif, que les juristes anglais et américains lui donnent couramment.

Une telle définition ne fait pas l'unanimité dans la doctrine française. Certains, au contraire, estiment que tout différend constitue un litige dès qu'il affecte l'exercice d'un droit.⁵³ Les tribunaux du Québec adoptèrent une définition à mi-chemin entre les deux: il y a litige lorsque le différend en est un où l'une des parties impliquées peut (et non pas doit, comme c'est le cas dans la définition étroite) requérir l'intervention coercitive du tribunal.

L'ambiguïté des termes a, certes, été le principal facteur ayant amené les tribunaux à bloquer l'accès du jugement déclaratoire à ceux qui pouvaient, mais ne souhaitaient pas, obtenir un jugement exécutoire. Il n'a cependant pas été le seul. Le processus par voie de requête, introduit au code spécialement pour l'obtention de jugements déclaratoires, a également contribué de façon non négligeable à établir la position des tribunaux. Ceux-ci ont craint qu'une telle procédure expéditive provoque l'engorgement de l'appareil judiciaire. Ils ont donc estimé qu'il était contraire aux intérêts de la justice d'en laisser l'accès à ceux qui pouvaient opter pour un jugement exécutoire.⁵⁴

L'objet de l'article 453 C.P.C. n'est pas de créer, au choix des plaideurs, un mode alternatif d'institution, de poursuite et d'audition de litiges déjà existants: le recours prévu par cet article est un recours exceptionnel connexe à celui de l'adjudication sur un point de droit (448 C.P.C. *et seq.*) et ne doit pas, autrement que dans des circonstances également exceptionnelles faire double emploi avec l'obtention de priorité d'audition sur les autres causes régulièrement instituées et poursuivies.

Dépasser les limites rigoureuses fixées par l'article 453 n'aurait qu'un effet: celui de détruire l'économie de notre code de procédure civile en créant un second système d'institution et d'audition des litiges, dans une large mesure parallèle et plus expéditive que celui que prévoit le code, système parallèle qui, laissé au libre choix des plaideurs, ne ferait que créer désordre et pagaille et qui en définitive ne serait que nuisible à l'administration de la justice, car la justice a besoin d'être administrée dans l'ordre.

⁵³ H. Solus et R. Perrot, *op. cit.*, *ibid.* Aux pp. 438 à 440, les auteurs soulignent cette conception large du litige soutenue par une partie de la doctrine française.

⁵⁴ *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*, *supra*, note 51, à la p. 765. Voir aussi: *Lescale Investments Ltd c. Ville de Montréal*, [1972] C.A. 498, et les décisions indiquées à

Heureux hasard, la préoccupation au niveau de la forme justifiait la position au niveau du fond: celui qui peut demander un jugement exécutoire par le processus général ne peut opter pour le processus spécial puisqu'il est impossible de prévenir la réalisation d'un litige déjà réalisé.

Cette approche des tribunaux du Québec à l'endroit du jugement déclaratoire et de la procédure qui le véhiculait n'a pas été affectée par la nature privée ou publique de la demande en justice.⁵⁵ Elle devait être adoptée dès le lendemain de la codification pour être maintenue de façon stable jusqu'en 1976, année de l'intervention de la Cour suprême du Canada.

2. Seconde étape: de 1976 à aujourd'hui.

Par un arrêt qu'elle prononça, en 1976, dans l'affaire *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*,⁵⁶ la Cour suprême du Canada vint bouleverser la position jurisprudentielle établie par les tribunaux du Québec. Il s'agissait, en l'espèce, d'une demande réclamant, entre autres, une déclaration de nullité d'un règlement municipal. La Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec avaient estimé que le litige existait déjà entre les parties et avaient, par conséquent, refusé la voie préventive du jugement déclaratoire.

Traitant d'abord des expressions "préventif" et "curatif" retenues par les tribunaux pour distinguer le jugement déclaratoire et le jugement exécutoire, la Cour suprême s'exprima ainsi:⁵⁷

Lorsqu'on parle d'"un but préventif et non curatif", il est évident que l'on fait allusion non pas au texte du Code de Procédure de 1965, mais au rapport des commissaires qui en ont préparé le projet. Pour écarter cette distinction, il pourrait suffire de dire qu'elle ne figure pas dans le texte. . . .

. . . il me paraît évident que s'ils ont choisi de ne pas l'insérer dans le texte qu'ils ont proposé et que la Législature a ensuite décrété, c'est précisément parce qu'ils n'ont pas voulu qu'on en soit embarrassé. . . .

. . . pour décider si le cas peut faire l'objet d'une requête en jugement déclaratoire, il n'y a pas lieu de rechercher si la demande est préventive ou curative, on doit s'arrêter seulement à considérer si elle entre dans le cadre de l'art. 453; . . .

Par ces propos, la Cour suprême permettait à certains justiciables ayant accès au jugement exécutoire, d'opter pour le jugement déclaratoire. Fait paradoxal, c'est en se débarrassant des qualifications suggérées par les

la note 51, *supra*. Voir aussi la remarque que nous avons faite, à la note 46, *supra*, sur le caractère expéditif de la procédure par requête.

⁵⁵ En matière privée, voir *Fefferman et al. c. Bentley's Cycles and Sports Ltd*, *supra*, note 51; *Dame Roy-Terreau c. Chalifour*, *supra*, note 51; *Bellerose c. Dame Bellerose et al.*, *supra*, note 51. En droit public, voir *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*, *supra*, note 51; *Laflamme c. Drouin*, *supra*, note 51; *Town of Rosemere v. The Boys Farm and Training School Inc.*, *supra*, note 51.

⁵⁶ *Supra*, note 31.

⁵⁷ *Ibid.*, aux pp. 1139-1140.

auteurs français que la Cour se rapprochait davantage de la véritable pensée de ces mêmes auteurs.⁵⁸

Puis, se prononçant sur la question strictement procédurale, la Cour estima non fondées les craintes exprimées par les tribunaux inférieurs:⁵⁹

Je crois devoir ajouter que l'on aurait bien tort de redouter un abus de la procédure par requête. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que même interprété largement, l'art. 453 ne permet pas de demander une condamnation à payer une somme d'argent. Ensuite, rien n'empêche le juge, s'il croit que l'on abuse de cette procédure, d'ordonner que l'affaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action.⁶⁰

Un tel éclairage de la part du plus haut tribunal provoqua une certaine réaction ombrageuse de la Cour d'appel du Québec qui réaffirma la justesse de son interprétation. Elle indiqua, néanmoins, qu'elle se soumettait à la décision de l'instance supérieure, mais avec réticence.⁶¹ Dès lors, l'arrêt *Duquet* allait servir de guide aux tribunaux inférieurs, et le tandem préventif-curatif disparut du vocabulaire juridique.⁶²

Dans la mesure où l'arrêt *Duquet* permet l'accès au jugement déclaratoire à celui qui pourrait obtenir un jugement exécutoire, nous devons nous en réjouir. En effet, si le différend "peut se régler d'une façon courtoise", pourquoi "dresser deux citoyens l'un contre l'autre en les conviant à se poursuivre comme des malfaiteurs"?⁶³ Cependant, ce même arrêt comporte des passages qui nous apparaissent inquiétants.

A certains endroits, le texte de la décision de la Cour suprême semble suggérer que la procédure spéciale par voie de requête est la seule qui conduise au jugement déclaratoire:⁶⁴

... je n'entends aucunement suggérer qu'il y a lieu de traiter les observations des commissaires sur la distinction entre justice préventive et justice curative comme si cela faisait partie du texte législatif. Au contraire, il me paraît évident que s'ils ont choisi de ne pas l'insérer dans le texte qu'ils ont proposé et que la législature a ensuite décrété, c'est précisément parce qu'ils n'ont pas voulu qu'on en soit embarrassé. En effet, la pensée dominante qui a inspiré tout le nouveau Code c'est le désir d'enterrer le vieil adage que "la forme emporte le fond". Ils l'ont exprimé formellement dans l'art. 2 dont la première phrase se lit comme suit: . . .

S'il est un cas où il y a spécialement lieu d'appliquer cette règle, je pense que c'est bien lorsqu'il s'agit de décider quand on peut procéder par requête en vertu de l'article 453 et quand il faut, au contraire, recourir à une action. Il est évident que l'on a voulu rendre la requête largement applicable.

⁵⁸ Voir *supra*, Partie II, B, 1.

⁵⁹ Voir la remarque faite *supra*, à la note 31.

⁶⁰ *Duquet*, *supra*, note 31, à la p. 1142.

⁶¹ *Voghel c. P.G. du Québec*, *supra*, note 48, aux pp. 200-201.

⁶² Voir *Voghel*, *ibid.*; *Tremblay c. Binette*, [1977] C.A. 23; *Trudel c. Racine-Trudel*, [1977] C.A. 51; *Donohue c. Donohue*, J.E., 79-516 (C.S.); *Corporation municipale de St-Sauveur c. Jolicoeur*, [1979] C.S. 268.

⁶³ M. Maynard, *op. cit.*, note 22, pp. 126-127.

⁶⁴ *Duquet*, *supra*, note 31, aux pp. 1140-1141.

Il ressort de ce passage que la distinction entre le curatif et le préventif ne serait embarrassante que si le préventif était l'apanage de la requête. Si, au contraire, le tribunal avait considéré le processus "par action" (par bref) comme étant ouvert à la demande déclaratoire, il aurait résolu la difficulté procédurale, conformément à l'article 2 du Code de procédure civile, sans être ennuyé par la distinction entre la justice préventive et la justice curative. Si tel est le sens des propos tenus par la Cour suprême, cette décision aurait apporté une restriction injustifiée à l'accessibilité du jugement déclaratoire. En effet, il ne suffirait pas à un justiciable d'avoir l'intérêt requis pour faire "prononcer sur l'existence d'une situation juridique",⁶⁵ mais il faudrait aussi que cette situation en soit une spécifiée parmi les cas permettant l'accès à la procédure spéciale.⁶⁶ Heureusement, la Cour suprême devait, dans un arrêt ultérieur, mais sans toutefois expliquer ses propos dans l'affaire *Duquet*, indiquer la possibilité d'acheminer une demande déclaratoire par le processus général (bref).⁶⁷

L'arrêt *Duquet* suggère une autre limite plus troublante à la demande déclaratoire. Les passages suivants de la décision semblent, en effet, indiquer que le jugement déclaratoire n'est accessible qu'à ceux qui peuvent obtenir un jugement exécutoire:⁶⁸

Avec respect, je dois dire que la décision de la Cour d'appel fait rien moins que rayer du Code l'art. 453. En effet, quant aura-t-on une "difficulté réelle" qui ne constitue pas un "litige" au sens qu'elle donne à ce mot? . . . Ici, il s'agit d'un contribuable menacé de saisie pour refus de payer une taxe qu'il nie devoir. Il ne devrait pas être obligé d'attendre la saisie pour former opposition. Il a donc indubitablement intérêt à faire trancher la question. Je ne vois pas comment on peut soutenir qu'il ne s'agit pas d'une "difficulté réelle".

On peut, en effet, affirmer que toute personne dont le droit est lésé, ou simplement menacé, éprouve une difficulté réelle. Pour les tribunaux du Québec, cependant, la difficulté réelle donnant ouverture au jugement déclaratoire résultait d'un événement autre que la menace ou la lésion du droit. Il s'agissait d'une difficulté qui n'était pas de nature à être résolue par jugement exécutoire. Bref, il s'agissait d'une difficulté n'ayant pas atteint l'ampleur d'un "litige" au sens que la Cour d'appel donnait à ce mot. Or, en suggérant qu'il ne saurait y avoir de difficulté réelle, justifiant l'intérêt à obtenir un jugement déclaratoire, à moins qu'une telle difficulté ne constitue un litige tel que défini par la Cour d'appel, la Cour suprême invitait les instances inférieures à poser le même geste qu'elle-même avait déjà posé dans l'arrêt *Saumur*, soit fermer la porte des tribunaux à ceux pour qui le jugement déclaratoire était l'unique recours. Heureusement encore ici, cette suggestion ne semble pas avoir emporté l'adhésion des tribunaux.

⁶⁵ C.p.c. art. 55.

⁶⁶ C.p.c. art. 453.

⁶⁷ *Sylvie Vachon c. P.G. du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 555.

⁶⁸ *Duquet*, *supra*, note 31, à la p. 1138.

D'ailleurs, dans un arrêt récent,⁶⁹ la Cour suprême devait elle-même préciser que l'intérêt pour former une demande déclaratoire doit s'apprécier à la lumière des propos tenus par les rédacteurs du Code de procédure civile:⁷⁰

L'introduction de ce recours en droit québécois a nécessité une modification de la notion d'intérêt. . . . Maintenant nous devons examiner l'intérêt du demandeur ou du requérant, le cas échéant, à la lumière de l'article 55 du Code de procédure civile. . . .

Afin de faire bien saisir les conditions requises pour qu'une personne puisse procéder par requête pour jugement déclaratoire, je crois qu'il est utile de citer ici certains passages du rapport des commissaires relatifs à l'article 55: . . .

Peut-on dire aujourd'hui, suite aux précisions apportées par la Cour suprême, que le recours déclaratoire ne recèle plus d'ambiguïté en droit québécois? Nous en doutons. A titre d'exemple, soulignons la difficulté que représente la question relative à l'applicabilité du droit anglais dans ce domaine. Certes, on peut raisonnablement affirmer que le droit anglais ne devrait pas influencer le sort des demandes déclaratoires de droit privé. Les textes du code et la nature "civiliste" du droit judiciaire privé québécois devraient suffire à l'en écarter. Peut-on, cependant, l'affirmer avec autant d'assurance lorsqu'il s'agit d'une demande déclaratoire de droit public? Même si, jusqu'à maintenant, on ne semble pas avoir jugé utile de distinguer la juridiction privée et la juridiction publique, un tribunal ne serait-il pas justifié de puiser, à titre supplétif, dans le droit anglais lorsqu'il est saisi d'une demande déclaratoire de nature publique?⁷¹

Conclusion

De l'analyse qui précède, une constante se dégage: le malaise éprouvé à l'endroit du jugement déclaratoire résulte d'une compréhension insuffisante du rôle des tribunaux et du concept de l'intérêt pour former une demande en justice. La difficulté de bien saisir ces notions est d'autant plus grande qu'elles sont susceptibles d'avoir, en droit public, un sens différent de celui qu'elles ont en droit privé. A tout le moins dans ce dernier domaine, il convient d'inviter les tribunaux à puiser davantage dans le riche enseignement offert par la doctrine française.

La difficulté serait, toutefois, quelque peu amoindrie si la législation ne présentait pas d'obstacles. Le fait, par exemple, de retrouver des indications relatives à l'intérêt sous trois articles différents du code ne peut qu'inciter à la confusion; celles-ci devraient toutes être incluses dans

⁶⁹ *Churchill Falls (Labrador) Corp. Ltd c. Commission Hydro-Electrique de Québec et al.*, Cour Suprême du Canada, jugement no. 16079 rendu le 9 août 1982.

⁷⁰ *Ibid.*, à la p. 24.

⁷¹ Voir *Terrasses Zarolega Inc. c. Régie des Installations Olympiques*, [1979] C.A. 1628, [1981] 1 R.C.S. 94. La Cour d'appel et la Cour suprême, sans préciser le caractère privé ou public de la demande, se fondent sur des précédents de droit anglais pour affirmer le pouvoir discrétionnaire du tribunal en matière de jugement déclaratoire.

l'article 55 du Code de procédure civile. La procédure spéciale par voie de requête a gêné, également, l'approche d'une conception large de l'intérêt. Or, l'introduction d'une telle procédure fut déterminée par des besoins qui, déjà, trouvaient satisfaction dans une autre procédure malheureusement nébuleuse: l'adjudication sur un point de droit.⁷² Il serait souhaitable que le législateur retire la procédure par requête, et clarifie les textes du code relatifs à l'adjudication sur un point de droit. Parallèlement, on devrait permettre la tenue d'un rôle spécial pour les demandes engagées dans ce dernier processus. Celles-ci, en effet, ne nécessitent aucune preuve et pourraient être "entendues" avec plus de célérité. Une telle mesure inciterait davantage les plaideurs à transiger sur les faits et décongestionnerait d'autant les salles d'audience. L'adjudication sur un point de droit deviendrait vite une procédure aussi répandue que celle nécessitant une enquête et jouerait, enfin, le rôle efficace qu'attendaient d'elle les rédacteurs du code de 1897.

⁷² Voir *supra*, note 36.