

# DÉMONTRER LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU : QUAND LES RÈGLES DE PREUVE FONT OBSTACLE À LA QUALITÉ POUR AGIR EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

Par Adam Driedzic\*

Symposium sur l'environnement au tribunal :  
les questions de preuve dans les poursuites et les procès en matière d'environnement  
6 et 7 mars 2015  
Université de Calgary

This project was undertaken with the financial support of:



Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



THE CANADIAN  
BAR ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DU  
BARREAU CANADIEN

INFLUENCE. LEADERSHIP. PROTECTION.



Canadian Institute of Resources Law  
Institut canadien du droit des ressources



UNIVERSITY OF CALGARY  
FACULTY OF LAW

\* Avocat-conseil, Environmental Law Centre Society (Alberta), Edmonton

L'Institut canadien du droit des ressources favorise l'accessibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous êtes autorisé à copier, à diffuser, à afficher, à télécharger et, par ailleurs, à traiter cet ouvrage librement, moyennant les conditions suivantes :

- (1) Vous devez mentionner la source de cet ouvrage;
- (2) Vous ne pouvez modifier cet ouvrage;
- (3) Vous ne pouvez en faire un usage commercial sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

Tous droits réservés © 2015

## INTRODUCTION

La « qualité pour agir » est le statut juridique nécessaire pour être entendu par un tribunal ou une commission administrative (ci-après, un « tribunal administratif »). En 2014, l'Environmental Law Centre a analysé en profondeur la notion de qualité pour agir en matière environnementale, ce sur quoi porte le présent document<sup>1</sup>.

On parle rarement des règles de preuve comme un thème à part entière en contexte de qualité pour agir. La plupart des cours de justice, des assemblées législatives, des commentateurs universitaires et des institutions de réforme du droit ont plutôt porté leur attention sur les critères juridiques liés à la qualité pour agir. Or, les faits y sont pour beaucoup dans chaque application des critères de cette détermination. Le problème central en matière environnementale réside dans le fait que ce sont les cours de *common law*, dans un contexte de système contradictoire, qui ont élaboré l'approche traditionnelle touchant la qualité pour agir. Plusieurs tests de la qualité pour agir exigent qu'on démontre d'abord l'existence d'un intérêt personnel, puis qu'on y a porté atteinte. Or, en matière environnementale, l'intérêt réside plutôt à l'échelle collective, ce qui se traduit par une atteinte indirecte. Il existe des zones grises sur ce qui doit être mis en preuve, sur la personne sur qui repose le fardeau de preuve, sur la norme à appliquer et à savoir si on devrait déterminer la qualité pour agir au stade préliminaire, avant de se prononcer sur la validité du recours sur le fond. Ces questions prennent encore plus d'importance en ce qui concerne les tribunaux environnementaux, qui ne sont pas régis par un processus litigieux ni par les règles de preuve traditionnelles.

La jurisprudence des tribunaux environnementaux concernant la qualité pour agir est peu étoffée, mais les questions de preuve demeurent centrales et des tendances commencent à émerger. Les cours de justice de plusieurs provinces permettent aux assemblées législatives d'édicter les tests relatifs à la qualité pour agir, mais interviennent lorsque les tribunaux administratifs créent des critères procéduraux non nécessaires en matière de preuve. Elles commencent également à exprimer des inquiétudes concernant l'équité, l'accès à la justice et le respect du mandat des tribunaux administratifs. Tout cela indique que ces derniers pourraient adopter incessamment une approche uniforme en ce qui concerne la qualité pour agir.

## LES QUESTIONS DE PREUVE

Lorsqu'on parle de qualité pour agir, les questions de preuve sont semblables pour les cours de justice et les tribunaux administratifs, en dépit de la différence de leurs mandats. Les questions ne portent pas vraiment sur la suffisance des faits à démontrer pour en arriver à une décision environnementale. Il s'agit plutôt des règles et des pratiques qui font en sorte qu'il est plus difficile de présenter des faits suffisants pour obtenir une audience. Ces

---

<sup>1</sup> Adam Driedzic, *Report on Standing in Environmental Matters* (décembre 2014) [non publié, archives : Environmental Law Centre, Edmonton (Alberta)] [*Standing in Environmental Matters*].

questions peuvent se traduire ainsi : quels sont les éléments à mettre en preuve? À qui incombe-t-il de s'acquitter du fardeau de la preuve? Quelle devrait être la norme de preuve appropriée? Finalement, la question de la qualité pour agir devrait-elle être tranchée à l'étape préliminaire?

### **Quels sont les éléments à mettre en preuve?**

Les éléments à mettre en preuve afin de démontrer la qualité pour agir dépendent grandement du libellé des tests juridiques. En effet, plusieurs d'entre eux sont d'une ambiguïté notoire et n'apportent qu'une aide minime aux décideurs. Ces tests exigent qu'une partie soit [TRADUCTION] « directement intéressée », « lésée » ou qu'elle subisse un « dommage particulier »<sup>2</sup>. Cet expert universitaire de renom a qualifié ces tests de « vide sémantique », une critique que la Cour fédérale a relayée dans son jugement<sup>3</sup>.

De plus, ces tests favorisent des intérêts économiques privés, ce qui constitue un problème supplémentaire en droit public. Les tests peuvent même sous-entendre le besoin de démontrer une atteinte potentielle aux intérêts personnels. Les exigences de prouver l'atteinte aux intérêts personnels créent des embûches disproportionnées quand vient le temps de démontrer sa qualité pour agir en matière environnementale, car les intérêts en jeu sont plutôt de nature collective et que les répercussions sur ceux-ci sont souvent indirectes.

### **Le fardeau de preuve**

En ce qui concerne la qualité pour agir, le fardeau de preuve revient à celui qui veut se faire entendre. Cet aspect apparaît non litigieux, mais il n'en est rien. Des commissions de réforme du droit de plusieurs régions ont proposé des tests qui ressembleraient à une présomption de qualité pour agir en droit public<sup>4</sup>. Il serait possible de renverser cette présomption au moyen d'arguments particuliers à l'encontre de la qualité pour agir, comme le besoin d'économiser les ressources judiciaires ou de respecter les droits d'autres personnes d'entamer un recours devant ce litige qui les touche directement. Dans le même ordre d'idées, le Centre de droit d'intérêt public du Manitoba avait déclaré que les évaluations environnementales devraient permettre à tout un chacun de déposer un mémoire (sous réserve des règles de pertinence) et de donner aux tribunaux le pouvoir de

---

<sup>2</sup> Thomas A Cromwell, *Locus Standi: A Commentary on the Law of Standing in Canada*, Toronto, Carswell, 1986 [*Locus Standi*].

<sup>3</sup> *Friends of the Island Inc c Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 RCF 229 [*Friends of the Island*], citant *Locus Standi*, *ibid*.

<sup>4</sup> Australian Law Reform Commission, *Standing in Public Interest Litigation*, 27<sup>e</sup> rapport de l'ALRC, Sydney, ALRC, 1985, mis à jour par l'Australian Law Reform Commission, *Beyond the Door Keeper, Standing to Sue for Public Remedies*, 78<sup>e</sup> rapport de l'ALRC, Sydney, ALRC, 1996 [Commission de l'Australie]; Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on the Law of Standing*, Toronto, CRDO, 1989 [Commission de l'Ontario].

prendre des mesures d'efficacité<sup>5</sup>. L'Environmental Law Centre de l'Université de Victoria a exprimé des inquiétudes par rapport au fait que le fardeau de preuve repose sur la personne qui subit un préjudice en raison de la pollution, plutôt que d'exiger que celle qui cause cette pollution démontre qu'elle n'entraîne pas de préjudice<sup>6</sup>. Certains tribunaux administratifs offrent déjà une présomption réfutable de qualité pour agir, par exemple, aux propriétaires dont le terrain se trouve à une distance déterminée de l'emplacement de futurs projets industriels<sup>7</sup>.

Tous ces exemples de présomption de qualité pour agir mettraient l'accent sur l'essence des questions plutôt que sur l'intérêt des parties. Ils pourraient réduire les litiges relatifs à la qualité pour agir et faire en sorte que les raisons pour lesquelles une personne se voit refuser la qualité pour agir reposent sur des faits concrets et non des hypothèses.

### **La norme de preuve**

La norme de preuve applicable pour déterminer la qualité pour agir est souvent moins exigeante que la règle de la prépondérance des probabilités utilisée pour trancher un litige de droit civil. La norme de preuve appropriée est parfois énoncée dans les mêmes termes qu'une question exigeant une preuve *prima facie*. Une norme peu élevée de preuve met l'accent sur la distinction entre la qualité pour agir et l'examen de la validité du recours sur le fond, et il doit en être ainsi si on évalue la qualité pour agir à l'étape préliminaire.

### **Détermination de la qualité pour agir à l'étape préliminaire**

On peut statuer sur la qualité pour agir à l'étape préliminaire, mais ce n'est pas obligatoire. L'équilibre se trouve entre l'efficacité de pouvoir trancher cette question à l'étape préliminaire et le risque de débouter un demandeur dont le recours est valide sans avoir examiné toute la preuve<sup>8</sup>. De nombreux rapports recommandent de déterminer la qualité pour agir au moyen de critères souples, et ce, avant de se pencher sur la question de fond<sup>9</sup>.

## **LA QUALITÉ POUR AGIR DEVANT LES COURS DE JUSTICE**

Les tests de détermination de la qualité pour agir en *common law* soulèvent fréquemment des questions de droit, de faits et de politique judiciaire. Il existe deux tests en droit public :

---

<sup>5</sup> Byron Williams, « Public Interest Standing in Public Review Processes » (article présenté à la Canadian Conference of Administrative Tribunals, à Calgary, le 15 mai 2012) [non publié].

<sup>6</sup> Mark Haddock, *Environmental Tribunals in British Columbia*, Victoria, Environmental Law Centre de l'Université de Victoria, 2011 [*Tribunaux de la Colombie-Britannique*].

<sup>7</sup> Alberta Utilities Commission, Bulletin 2010-04, *Heartland Transmission Project Notice of Enhanced Participation Process* (le 20 janvier 2010), en ligne : <<http://www.auc.ab.ca/news-room/bulletins/Bulletins/2010/Bulletin%202010-04.pdf>>.

<sup>8</sup> *District of Kitimat c Alcan Inc*, 2005 BCSC 44 [*Kitimat*].

<sup>9</sup> *Standing in Environmental Matters*, *supra* note 1; Commission de l'Australie, *supra* note 4.

la règle anglaise de la *nuisance publique* et la notion de *qualité pour agir dans l'intérêt public*, développée au Canada. La règle de la nuisance publique prévoit que le procureur général est le plaignant approprié pour exercer les droits du public, ou une autre personne agissant avec son consentement<sup>10</sup>. Les particuliers qui n'ont pas obtenu le consentement du procureur général pourront exercer les droits du public uniquement si on porte atteinte à leurs droits personnels ou s'ils subissent un préjudice qui diffère de celui du public en général. On soulève constamment l'inefficacité de cette règle en matière environnementale, mais elle demeure en place<sup>11</sup>. La notion de qualité pour agir dans l'intérêt public a été élaborée au Canada vers la fin du 20<sup>e</sup> siècle; elle déroge de cette règle historique dans un nombre limité de cas. Cette forme discrétionnaire de qualité pour agir est accordée pour faire valoir le rôle des cours de justice en ce qu'elles doivent déterminer précisément ce qui est légal et ce qui ne l'est pas. Jusqu'à aujourd'hui, on a reconnu cette qualité afin de permettre de contester la constitutionnalité de certaines lois et la légalité de certaines actions gouvernementales. Le test se compose de trois critères : premièrement, la question se pose-t-elle sérieusement au point d'en saisir une cour de justice? Deuxièmement, le plaignant est-il directement touché ou a-t-il un intérêt véritable? Troisièmement, le recours constitue-t-il un moyen raisonnable et efficace d'en saisir une cour de justice<sup>12</sup>?

Pour attribuer la qualité pour agir conférée par la *common law*, le plus grand obstacle en matière de preuve réside au niveau des critères de la règle de la nuisance publique. La jurisprudence n'est pas uniforme en ce qui concerne le préjudice subi par les particuliers : on se demande encore si c'est au point de vue de sa *nature* ou de sa *gravité* qu'il doit différer de celui du public en général<sup>13</sup>. Il est possible qu'on exige des faits plus graves que s'il s'agissait d'un litige de droit civil.

S'il s'agit de questions pour lesquelles on reconnaît la qualité pour agir dans l'intérêt public, les cours de justice n'ont pas à se demander si la qualité pour agir a été démontrée. À cette fin, la Cour suprême du Canada (CSC) n'a pas été d'un grand secours. Aucune des affaires de qualité pour agir dans l'intérêt public sur lesquelles la CSC s'est penchée n'était de nature environnementale. En outre, dans bon nombre d'entre elles, le plaignant était directement touché, alors la CSC n'a fourni qu'un minimum de directives sur ce qui constitue un intérêt véritable. Voilà pourquoi, dans les premières affaires environnementales, les cours de première instance ne s'entendent pas sur les éléments à mettre en preuve. La Cour suprême de la Colombie-Britannique (CSCB) a exigé un

---

<sup>10</sup> Commission de l'Ontario, *supra* note 4.

<sup>11</sup> Jenny Scott, « Directly Affected and the Alberta Public Health Advisory and Appeal Board: Can the Public Nuisance Rule Survive? » (1996) 6 JELP 275 [Règle de la nuisance publique]; Commission de l'Australie, *supra* note 4. Commission de l'Ontario, *ibid*.

<sup>12</sup> *Canada (Procureur général) c Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, [2012] 2 RSC 524 [Downtown Eastside].

<sup>13</sup> Commission de l'Ontario, *supra* note 4.

préjudice différent de celui du public en général<sup>14</sup>, par opposition à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (CBRA), qui a estimé que des milliers d'autres personnes devaient avoir le même intérêt<sup>15</sup>. Les tribunaux de première instance ont fini par définir la notion d'intérêt véritable en matière environnementale en se dotant d'indicateurs objectifs et cohérents d'une région à l'autre. Parmi les plus importants, on compte la mission des organisations environnementales et leur engagement par rapport aux questions de l'instance<sup>16</sup>. Le dossier de leurs membres, de leurs administrateurs ou des entités affiliées de ces organisations a également une certaine valeur probante<sup>17</sup>. Le fait d'avoir été impliqué dans le différent ou d'avoir participé à des activités qui y sont liées peut aider à établir l'intérêt, quoique ce soit sans conséquence dans le cas contraire<sup>18</sup>. Les cours de justice de la Colombie-Britannique ont évalué la proximité géographique de l'incidence environnementale, mais uniquement dans des affaires où cela favorisait les personnes qui demandaient qu'on reconnaisse leur qualité pour agir<sup>19</sup>. La Cour fédérale a par ailleurs estimé que la proximité géographique était peu pertinente considérant l'interconnexion et la complexité de la société moderne<sup>20</sup>. L'approche de la Cour fédérale ressemble à sa démarche lorsqu'elle entend des intervenants pour bénéficier de leur expérience ou de leurs connaissances particulières afin de voir plus clair sur certaines questions<sup>21</sup>.

Dans de multiples affaires non environnementales, la CSC a refusé de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public pour le motif qu'il existait d'autres moyens de résoudre le litige<sup>22</sup>. On a reproché à cette jurisprudence de se fier à des circonstances hypothétiques, à des craintes théoriques et à une idéologie latente au détriment de la réalité<sup>23</sup>. En 2012, la CSC a délibérément assoupli ces critères en tenant compte de la réalité concrète de litiges

<sup>14</sup> *Society for the Preservation of the Englishman River Estuary c Nanaimo (District of)*, 1999 CanLII 6691 (BCSC) [*Englishman River*], en ligne : <<http://www.canlii.org/en/bc/bcsc/doc/1999/1999canlii6691/1999canlii6691.html>>.

<sup>15</sup> *Reese c Alberta*, 11 Admin LR (2d) 265; 85 Alta LR (2d) 153 [*Reese*].

<sup>16</sup> *Sierra Club du Canada c Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 2 RCF 211 [*Sierra Club*]; *Mines Alerte Canada c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2007 CF 955 [*Mines Alerte*]; *Chetwynd Environmental Society c Dyer*, 1995 CanLII 3352 (BCSC) [*Chetwynd*], en ligne : <<http://www.canlii.org/en/bc/bcsc/doc/1995/1995canlii368/1995canlii368.html>>, *Reese*, *supra* note 15.

<sup>17</sup> *Union Saint-Laurent, Grands Lacs c Canada (Ministre de l'Environnement)*, [2010] 2 RCF 515, 2009 CF 408 [*Union Saint-Laurent, Grands Lacs*]; *West Kootenay Community EcoSociety c Sa Majesté la Reine*, 2005 BCSC 744 [*West Kootenay*]; *Reese*, *ibid*; *Sierra Club*, *ibid*; *MiningWatch*, *ibid*.

<sup>18</sup> *Sierra Club*, *ibid*; *West Kootenay*, *ibid*; *Chetwynd*, *supra* note 16.

<sup>19</sup> *Chetwynd*, *ibid*; *West Kootenay*, *ibid*.

<sup>20</sup> *Sierra Club*, *supra* note 16.

<sup>21</sup> *Sierra Club*, *ibid*.

<sup>22</sup> *Conseil canadien des Églises c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 RCS 236 [*Conseil canadien*]; *Hy and Zel's Inc c Ontario (Procureur général)*, *Paul Magder Furs Ltd c Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 RCS 675 [*Hy and Zel's*].

<sup>23</sup> Peter Bowal et Mark Cranwell, « Persona Non Grata: The SCC further constrains public interest standing » (1994) 33 Alta L Rev 192; Russell Binch, « The Mere Busybody: autonomy, equality and standing » (2002) 40 Alta L Rev 367; Scott Fairley, « Is the Public Interest Falling from Standing? Two Recent Comments from the Supreme Court of Canada » (1993) 11 The Philanthropist, 28.

similaires en instance et le caractère approprié des plaignants représentant l'intérêt public<sup>24</sup>. Les avocats qui n'exercent pas en droit environnemental ont d'ailleurs salué ce développement<sup>25</sup>. Toutefois, en droit environnemental, ses effets risquent d'être dérisoires. La qualité pour agir en matière environnementale est rarement refusée sous prétexte qu'il existe d'autres moyens de traiter le litige, car la plupart du temps, l'organisation d'intérêt public est plus touchée et mieux placée que quiconque pour le faire.

Le fardeau de preuve qui repose sur les épaules du plaignant demeure incontesté dans la jurisprudence, en dépit du commentaire ci-dessus qui remet en question cette pratique. La norme de preuve est rarement expliquée en détail, mais elle est assez peu élevée. On s'attend habituellement du plaignant qu'il avance certains faits pour démontrer son intérêt véritable. En revanche, leurs opposants doivent établir, au moyen d'une preuve prépondérante, qu'il n'y a pas matière à litige. Par exemple, la Cour d'appel fédérale a soutenu que le critère de la qualité pour agir ne devait servir qu'à décourager les fauteurs de troubles et non pas à prédéterminer la valeur du recours sur le fond<sup>26</sup>. Ceci met en lumière la différence entre la notion de qualité pour agir en droit public et la tentative de poursuivre un gouvernement au civil : dans ce dernier cas, le seuil à respecter peut être l'existence d'une cause d'action.

Les cours de justice pourront statuer sur la qualité pour agir à l'étape préliminaire si la question en litige, la preuve et les arguments en l'espèce permettent suffisamment de comprendre l'intérêt revendiqué<sup>27</sup>. Cette pratique n'est toutefois pas appliquée uniformément d'un territoire à l'autre. Dans les affaires dont elle est saisie, la Cour fédérale procède constamment à des déterminations à l'étape préliminaire, et lorsque la qualité pour agir y est reconnue, celle-ci cesse alors d'être un élément en litige. Dans certaines affaires de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, on note qu'il peut être nécessaire de déterminer la qualité pour agir au fil du déroulement de l'instance, à la lumière de la preuve, tout en considérant la validité du recours sur le fond<sup>28</sup>. Dans l'ensemble, le plus grand obstacle à la qualité pour agir dans les litiges environnementaux ne relève pas de la preuve, mais plutôt du nombre limité de questions juridiques pour lesquelles la qualité pour agir dans l'intérêt public n'est pas reconnue.

## **LA QUALITÉ POUR AGIR DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS**

La notion de la qualité pour agir a moins capté l'attention des tribunaux administratifs que celles des cours de justice, mais cette situation est en train de changer. Avant de commencer l'analyse, il faut distinguer les tribunaux administratifs des cours de justice. Les audiences des tribunaux administratifs peuvent ressembler aux litiges en cours de justice en ce que

---

<sup>24</sup> *Downtown Eastside*, *supra* note 12.

<sup>25</sup> Jane Bailey et Angela Chaisson, « On Being Part of the Solution: Public Interest Standing after SWUAV SCC » (2012) 2:1 Canadian Journal of Poverty Law 121.

<sup>26</sup> *Moresby Explorers Ltd c Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 144 [*Moresby Explorers*].

<sup>27</sup> *Finlay c Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 RCS 607 [*Finlay*].

<sup>28</sup> *Reese*, *supra* note 15; *Kitimat*, *supra* note 8.



les parties y présentent des éléments de preuve au soutien de leur point de vue, mais cette similitude n'est que superficielle<sup>29</sup>. Les cours de justice doivent établir les faits liés à des événements passés dans le but de trouver une issue à des différends d'ordre juridique entre des parties en tranchant par un oui ou par un non. Les audiences de tribunaux administratifs portent rarement sur des litiges d'ordre juridique entre des parties, et même lorsque c'est le cas, l'intérêt du public est en jeu. Les décisions des tribunaux administratifs doivent être tournées vers l'avenir, ce qui favorise un éventail de conclusions raisonnables.

Une autre différence importante est que les tribunaux administratifs ne jouissent pas d'une compétence intrinsèque pour entendre des litiges ou accorder la qualité pour agir. Pour déterminer la qualité pour agir, un tribunal administratif doit puiser son pouvoir d'une loi. Il existe d'innombrables modèles provenant de la loi : certains étendent la qualité pour agir à tous, et d'autres excluent tous les individus à l'exception de ceux qui jouissent de certaines catégories de droits. L'utilisation de modèles provenant de la loi a mené les tribunaux administratifs à déterminer la qualité pour agir comme s'il s'agissait de questions de droit et de faits sur la base que la politique à appliquer lui était dictée par le pouvoir législatif<sup>30</sup>. À savoir si les tribunaux administratifs peuvent accorder ou non la qualité pour agir dans l'intérêt public en vertu de la *common law* est une tout autre question, sur laquelle se penchent l'Environmental Law Centre et d'autres intervenants dans différents écrits<sup>31</sup>.

La procédure administrative peut aggraver les problèmes qu'ont en commun les tribunaux administratifs et les cours de justice en matière de preuve. Il arrive que les personnes recherchant la qualité pour agir n'aient aucune expérience et qu'elles soient confrontées à des délais serrés pour déposer des formulaires ou des déclarations écrites. Même lorsque les parties déposent des affidavits, il est possible qu'on ne traite pas de la qualité pour agir à l'audience ou qu'il n'y ait pas de conférence préparatoire ni possibilité de contester la preuve contraire. Parfois, la détermination de la qualité pour agir sera communiquée aux

---

<sup>29</sup> Robert MacCaulay et James Sprague, 2<sup>e</sup> éd, *Hearings Before Administrative Tribunals*, Toronto, Carswell, 2002 [*Administrative Tribunals*].

<sup>30</sup> *Dene Tha' First Nation c Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2005 ABCA 68, autorisation de pourvoi à la CSC refusée [2005] [*Dene Tha'*]; *Friends of Athabasca Environmental Association and Edmonton Friends of the North Environmental Society c Public Health Advisory and Appeals Board*, 1996 ABCA 11 [*Friends of Athabasca*]; *Canadian Union of Public Employees, Local 30 c WMI Waste Management of Canada Inc.*, 1996 ABCA 6 [*WMI*].

<sup>31</sup> Adam Driedzic, « Can Administrative Agencies Grant Common Law Public Interest Standing? » (janvier-février 2014) Law Now, Special Report 39-3 : *Public Interest Standing*, en ligne : <<http://www.lawnow.org/category/specialreport/>>; Adam Driedzic, « Environmental groups denied standing on water appeals » (25 avril 2013), en ligne : Environmental Law Centre <<https://environmentallawcentre.wordpress.com/2013/04/25/environmental-groups-denied-standing-to-challenge-water-licensing/>>; Shaun Flucker, « No Public Interest Standing at the Alberta Environmental Appeals Board » (15 février 2013), en ligne : <<http://ablawg.ca/2013/02/15/no-public-interest-standing-at-the-alberta-environmental-appeals-board/>>.

parties dans une lettre ou dans une décision écrite basée sur des documents déposés au préalable.

Les tribunaux environnementaux ont rarement eu à se prononcer sur la qualité pour agir, mais les questions de preuve n'en demeurent pas moins au cœur de leurs affaires. La plupart des exemples ci-dessous portent sur des émissions atmosphériques en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario. Cela confirme la difficulté créée par les intérêts de la collectivité et les répercussions indirectes.

### **Les organismes de réglementation albertains**

Plusieurs exemples frappants d'obstacles importants en matière de preuve proviennent d'organismes réglementaires de l'Alberta. Devant ces tribunaux administratifs, la qualité pour agir est reconnue aux personnes qui sont directement et défavorablement touchées par des propositions de projets énergétiques et de services publics. C'est à l'étape préliminaire que les organismes réglementaires déterminent la qualité pour agir; ainsi, les personnes qui souhaitent intervenir sont avisées, au moyen d'une lettre, si elles pourront le faire ou non. Pour la Cour d'appel de l'Alberta, la détermination de la qualité pour agir devant ces tribunaux est une question de droit et de faits : la personne doit démontrer un intérêt reconnaissable au point de vue juridique et prouver qu'elle pourrait être touchée<sup>32</sup>. Les tribunaux administratifs montrent une préférence pour les biens et les intérêts économiques<sup>33</sup>. La cour n'exige qu'une preuve *prima facie* des effets défavorables<sup>34</sup>. Il arrive toutefois qu'on n'arrive pas à remplir ce critère peu exigeant, même dans des affaires où on remarque l'existence d'un intérêt économique et la proximité géographique d'un bien<sup>35</sup>.

Depuis 2009, la Cour d'appel de l'Alberta a montré une propension à intervenir là où les tribunaux administratifs créaient des obstacles en matière de preuve qui outrepassaient les critères prévus dans la législation. Dans trois affaires marquantes, un éventuel projet de puits de gaz corrosif posait une menace à la santé d'un même groupe de propriétaires terriens. Le tribunal administratif en question est un organisme de conservation des ressources énergétiques, aujourd'hui aboli. Dans l'affaire *Kelly c. Alberta (Kelly n°1)*, la Cour d'appel de l'Alberta a renversé un refus d'accorder la qualité pour agir; elle a ensuite ordonné au tribunal administratif de reconnaître la qualité pour agir puis de mener une audience<sup>36</sup>. Ce tribunal avait produit un modèle d'émission de gaz atmosphérique qui indiquait que les propriétaires terriens résidaient dans une zone qui présentait un risque d'effets potentiellement mortels et irréversibles pour la santé en cas de fuite de gaz. En

---

<sup>32</sup> *Dene Tha'*, *supra* note 30.

<sup>33</sup> *Sawyer c Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2007 ABCA 297.

<sup>34</sup> *Whitefish Lake First Nation c Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2004 ABCA 49.

<sup>35</sup> *Cheyne c Alberta (Utilities Commission)*, 2009 ABCA 348 [*Cheyne*]; *Prince c Alberta (Energy Resources Conservation Board)*, 2010 ABCA 2014.

<sup>36</sup> *Kelly c Alberta (Energy Resources Conservation Board)*, 2009 ABCA 349 [*Kelly n° 1*].

vertu d'une ordonnance réglementaire normalisée, cette proximité géographique donnait le droit aux propriétaires terriens d'être consultés par la société promotrice du projet. La Cour d'appel de l'Alberta a estimé qu'une personne qui dispose de ce droit de consultation avait la qualité pour agir en ce qu'elle était directement et défavorablement touchée. La Cour a rejeté l'interprétation du tribunal administratif selon laquelle le test de la qualité pour agir exigeait que la personne démontre qu'elle pouvait être affectée davantage que le public en général, ou différemment.

Après l'affaire *Kelly n° 1*, le tribunal administratif a changé son modèle d'émission de gaz atmosphérique de façon à exclure les propriétaires terriens de cette zone à risque élevé, prétextant une erreur dans l'ancien modèle. Dans *Kelly c. Alberta (Kelly n° 2)* les propriétaires terriens résidaient dans une zone moindrement à risque, où les personnes recevraient un avis d'évacuation ou de se mettre à l'abri en cas de fuite de gaz<sup>37</sup>. Le tribunal a refusé de reconnaître la qualité pour agir aux propriétaires terriens, pour la raison qu'ils n'avaient pas adéquatement prouvé que le gaz aggraverait leur état de santé. Il a également déclaré que le risque d'évacuation n'était pas un effet défavorable, car l'évacuation, en soi, constituait un avantage. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté les deux conclusions du tribunal administratif. Selon elle, le droit d'intervenir a été créé afin que les personnes aux prises avec des inquiétudes légitimes puissent exprimer leur opinion sur des décisions qui [TRADUCTION] « entraîneraient des effets concrets sur leurs droits »<sup>38</sup>.

La Cour d'appel de l'Alberta a infirmé la décision du tribunal dans une troisième affaire, cette fois-ci au sujet des frais de l'intervention<sup>39</sup>. Après s'être fait ordonner d'accorder la qualité pour agir dans la première affaire *Kelly*, le tribunal a mené une audience, mais il a refusé d'accorder les frais aux intervenants en s'appuyant sur un test restreint d'un point de vue sémantique, qui exigeait une atteinte directe et défavorable à leur intérêt envers une terre. La Cour d'appel de l'Alberta a estimé que les propriétaires terriens étaient admissibles aux frais en dépit de ce nouveau test. Elle a insisté une fois de plus sur le rôle des audiences dans le processus réglementaire. Elle a expliqué de façon remarquable que contrairement au processus litigieux, qui se veut contradictoire, les procédures réglementaires ne fonctionnent pas uniquement selon un mode gagnant-perdant.

Les affaires *Kelly* sont marquantes à plusieurs points de vue. Tout d'abord, elles concernent un organisme de réglementation qui rend des décisions de première instance dans l'intérêt du public. Le contexte s'éloigne encore plus du litige que celui des tribunaux d'appels quasi judiciaires. En ce qui concerne les éléments à prouver, la cour a définitivement concentré son attention sur les intérêts individuels, mais elle a levé la nécessité de prouver l'existence d'un préjudice différent de celui du public en général. La cour a maintenu que les intervenants devaient prouver leur qualité pour agir, mais elle pourrait avoir senti qu'on changeait les règles du jeu. En effet, dans la première affaire *Kelly*, le tribunal administratif

---

<sup>37</sup> *Kelly c Alberta (Energy Resources Conservation Board)*, 2011 ABCA 325 [*Kelly n° 2*].

<sup>38</sup> *Ibid*, para 26.

<sup>39</sup> *Kelly c Alberta (Energy Resources Conservation Board)*, 2012 ABCA 19.

a créé des exigences qui dépassaient le cadre de la loi, tout en ignorant les droits de participations prévus dans ses propres règlements. Après cette affaire, il avait adopté son propre modèle hypothétique plutôt que de reconnaître les effets concrets sur des gens. Dans Kelly n° 2, les exigences du tribunal faisaient presque penser à un litige de délit civil concernant des produits toxiques, où les plaignants doivent prouver que les substances polluantes visées ont causé leurs problèmes de santé. Ceci peut s'avérer impossible à prouver dans le cadre d'un procès en bonne et due forme, avec des preuves d'expert et leur contre-examen, alors que dire d'une détermination préliminaire basée à partir de formulaires! La norme de preuve sous-entendue par le tribunal était plus élevée que celle de la loi, qui exigeait qu'une personne puisse être touchée, alors les juges ont retenu, avec raison, le critère de l'existence d'un risque de préjudice.

### **Les tribunaux administratifs d'appel de l'Alberta**

Dans de multiples affaires depuis le milieu des années 90, les cours de justice de l'Alberta se sont demandé si des militants locaux correspondent à la définition des personnes « directement touchées » et passent ainsi le test de la qualité pour agir devant les tribunaux administratifs d'appel. On retient deux décisions fondamentales rendues par un tribunal de santé publique aujourd'hui aboli<sup>40</sup>. Dans les deux cas, la Cour d'appel de l'Alberta a confirmé la décision du tribunal administratif de ne pas reconnaître la qualité pour agir, parce que le test exigeait un intérêt personnel plutôt que communautaire. La Cour du Banc de la Reine de l'Alberta s'est appuyée sur ces décisions faisant autorité pour rendre son jugement dans *Kostuch c. Alberta*. Dans cette affaire, la cour a maintenu le refus de l'Alberta Environmental Appeals Board actuel de reconnaître la qualité pour agir<sup>41</sup>, car selon elle, il doit exister un lien de causalité entre ces intérêts personnels et la question au centre du pourvoi. Dans l'affaire subséquente *Court c. Alberta*, elle a renversé un refus d'accorder la qualité pour agir par ce même tribunal administratif. La cour a estimé que les effets sur les intérêts personnels peuvent être de même nature que ceux d'un autre Albertain ou usager de la région<sup>42</sup>. Elle a déclaré que la norme de preuve exige seulement de démontrer à première vue que des intérêts *puissent* être touchés, pas qu'ils le soient véritablement. Selon elle, le tribunal administratif a imposé un test déraisonnable et des exigences en matière de preuve qui n'allaient pas de pair avec le rôle participatif envisagé dans la législation. Elle a aussi déclaré qu'on devait déterminer la qualité pour agir à l'étape préliminaire. Dans cette affaire, un propriétaire terrien s'inquiétait des émissions produites par une cimenterie. Le tribunal administratif avait déterminé la qualité pour agir en même temps que la validité sur le fond des questions en litige, à la fin de l'instance. Cette pratique avait pour effet de rejeter l'appel pour un motif d'absence de la qualité pour agir, même si à cette étape de l'instance, le tribunal administratif avait exprimé ses préoccupations face

---

<sup>40</sup> *Friends of Athabasca*, supra note 30; *WMI*, supra note 30.

<sup>41</sup> *Kostuch c Alberta (Director, Air & Water Approvals Divisions, Environmental Protection)*, 35 Admin LR (2d) 160; 182 AR 384; 21 CELR (2d) 257.

<sup>42</sup> *Court c Alberta Environmental Appeal Board*, 2003 ABQB 456.

à l'appel de la décision. En 2013, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a déclaré que le tribunal administratif n'avait pas juridiction pour accorder la qualité pour agir dans l'intérêt public en vertu de la *common law*<sup>43</sup>. Moults organisations environnementales et individus ont tenté de se pourvoir de la légalité de décisions devant ce tribunal, pourvois qu'il aurait pu entendre, sauf sur la question de l'absence de qualité pour agir.

Il appert de la jurisprudence des tribunaux administratifs d'appel de l'Alberta que les cours de justice et les tribunaux administratifs peinent à définir précisément les éléments à mettre en preuve pour réussir le test de la personne directement touchée. La jurisprudence illustre aussi comment ces tests alourdissent la tâche des tribunaux administratifs lorsqu'ils doivent appliquer des pratiques acceptées touchant les normes de preuve peu exigeantes et les déterminations préliminaires. Elle semble aussi suggérer que les critères de preuve relatifs à la qualité pour agir peuvent s'avérer plus exigeants que ceux liés aux questions de fond du litige. Si la question en litige concerne la légalité d'une décision, mais que le particulier qui la conteste doit être directement touché, plus de faits pourraient s'avérer nécessaires afin de prouver sa qualité pour agir que pour trancher la question centrale.

### **L'Environmental Appeal Board de la Colombie-Britannique**

Certaines des déclarations de principes les plus récentes de la jurisprudence sur la qualité pour agir devant les tribunaux administratifs visent les critères de la personne lésée que l'on doit remplir afin d'avoir la qualité pour agir devant l'Environmental Appeals Board de la Colombie-Britannique. Dans l'affaire *Gagne c. Sharpe* de 2014, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a renversé le refus d'accorder la qualité pour agir à six personnes, à une organisation environnementale locale ainsi qu'à une organisation régionale semblable. Celles-ci désiraient contester un permis d'émission visant un fondeur de métal<sup>44</sup>. La décision reposait notamment sur une violation du droit à une audience équitable, sur une norme de preuve trop élevée et une nécessité indue pour les membres des organisations d'être lésés personnellement.

Le tribunal administratif en question a accordé la qualité pour agir à deux résidents locaux, mais a refusé de le faire pour les personnes et les organisations qui provenaient d'un endroit plus éloigné de la région. La qualité pour agir a été déterminée à l'étape préliminaire, sur la foi de renseignements contenus dans des formulaires. Les appelants ont demandé au tribunal administratif une conférence préparatoire et des détails sur les questions liées à la qualité pour agir, ce qu'il a refusé. Après le dépôt des formulaires, le tribunal administratif a demandé des documents supplémentaires au détenteur du permis afin de déterminer la qualité pour agir. Il n'en a pas avisé les appelants, qui n'ont pas donc pas eu la possibilité de réagir. En vertu de son manuel de procédures, le tribunal pouvait obtenir de l'information non fournie par les parties, mais avant d'en tenir compte, il devait en aviser

---

<sup>43</sup> *Alberta Wilderness Association c Alberta (Environmental Appeals Board)*, 2013 ABQB 44.

<sup>44</sup> *Gagne c Sharpe*, 2014 BCSC 2077, en ligne : <<http://canlii.ca/t/gf76r>>.

toutes les parties et leur donner l'occasion de réagir. Le manuel stipulait aussi que les participants au processus pouvaient s'attendre au respect de ces procédures.

Quoique la décision n'était pas claire en ce sens, l'information qui avait été fournie après l'expiration du délai prévu était le rapport environnemental du détenteur de permis. Les appelants connaissaient ce document et en avaient probablement un exemplaire, mais il n'avait pas été déposé en preuve. Or, les appelants auraient pu s'opposer à son dépôt s'il y avait eu audience.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique a estimé que le tribunal devait faire preuve d'un degré élevé d'équité envers les personnes qui demandaient la qualité pour agir, qu'il avait enfreint ses propres règles procédurales et que les appelants étaient légitimement en droit de s'attendre à ce que le tribunal observe ces règles. La cour a aussi déclaré que le tribunal avait imposé une norme de preuve reposant sur la prépondérance des probabilités. Cette norme était trop rigoureuse pour un examen préliminaire, parce qu'une preuve définitive de préjudice n'était pas nécessaire et qu'à cette étape les tribunaux administratifs ne devraient pas se pencher sur la question de fond. La cour a estimé qu'une norme de preuve peu élevée était justifiée en l'espèce à cause du risque que des arguments ne soient pas entendus, des délais courts, de l'inaccessibilité de la preuve d'expert, de l'absence d'une conférence préparatoire et du défaut d'avoir déterminé des questions particulières quant à la qualité pour agir. Elle a ajouté que les organisations environnementales dotées de la personnalité morale pouvaient obtenir la qualité pour agir en tant que personnes sans avoir à démontrer que leurs membres avaient la qualité pour agir.

L'arrêt *Gagne* est marquant en ce qu'il explique les principes de *common law* et aborde des questions de politique judiciaires relatives à l'accès à la justice dans son examen du test de la qualité pour agir prévu par la loi. À cet égard, il va plus loin que de considérer la qualité pour agir comme une question de droit, de faits et de politique de l'Assemblée législative.

Malheureusement, l'arrêt *Gagne* ne traite pas de ce qui doit être prouvé. Selon la cour, le critère de la personne lésée est assez large pour y inclure des organisations environnementales sans terres ni intérêts économiques, mais qui pouvaient faire face à des obstacles. Elle a aussi fourni un *obiter dictum* dans lequel elle affirme que la qualité pour agir dans l'intérêt public n'était pas reconnue devant elle. L'arrêt relate aussi comment le pouvoir des tribunaux administratifs de passer outre les règles officielles de preuve peut parfois créer des obstacles à la qualité pour agir.

### **Le Tribunal de l'environnement et de l'aménagement du territoire de l'Ontario**

Le Tribunal de l'environnement et de l'aménagement du territoire de l'Ontario distingue clairement la qualité pour agir et les questions de fond. La législation provinciale, sous la forme de la Charte des droits environnementaux, prévoit un droit pour les tiers d'appeler

de certaines décisions auprès du tribunal<sup>45</sup>. La législation crée un processus en deux étapes qui prévoit que « toute personne » ayant un intérêt dans la décision a la qualité pour agir, mais qu'elle doit alors demander l'autorisation d'en appeler au tribunal sur les questions de fond<sup>46</sup>. L'exigence relative à l'intérêt est suffisamment souple en ce qu'elle reconnaît la qualité pour agir aux groupes environnementaux, mais les critères d'autorisation d'appel sont rigoureux. Le tribunal doit refuser d'entendre l'appel, à moins qu'il n'existe de bonnes raisons de croire qu'une décision était déraisonnable et qu'il pourrait en résulter un dommage sérieux à l'environnement<sup>47</sup>. Les premières décisions du tribunal étaient divergentes quant à la norme de preuve pour établir ce dommage, mais le tribunal a résolu la question en optant pour une preuve *prima facie*<sup>48</sup>.

Dans l'affaire *Dawber c. Ontario*, la Cour divisionnaire de l'Ontario a maintenu la décision du tribunal de l'Ontario d'accorder la qualité pour agir et l'autorisation d'appeler à des groupes et des individus opposés à un permis d'incinération de déchets<sup>49</sup>. On a reconnu l'intérêt requis pour agir à des personnes qui avaient déposé des documents dans le dossier de délivrance du permis; on l'a également reconnu à d'autres personnes qui résidaient suffisamment près des installations, même si certains d'entre eux résidaient sur une île située à plusieurs kilomètres. Malgré cette approche libérale, toutes ces personnes n'ont pu convaincre le tribunal qu'elles avaient un intérêt suffisant. Selon le tribunal, le test de l'autorisation d'appeler est rigoureux et crée une présomption à l'encontre du demandeur de l'autorisation. Le tribunal a rappelé que pour obtenir l'autorisation d'en appeler, on devait démontrer le caractère déraisonnable de la décision *et* l'existence d'un dommage considérable à l'environnement; autrement, le tribunal se doit de refuser la permission d'appeler. Toutefois, le tribunal a estimé que cet obstacle n'était [TRADUCTION] « pas insurmontable ». En vertu de la loi, le décideur avait l'obligation de tenir compte de la preuve relative au caractère raisonnable de la décision et à la probabilité d'un dommage à l'environnement. Les questions du caractère raisonnable et de la probabilité du dommage ne se limitaient pas à savoir si le permis était conforme ou non à la réglementation. Le simple fait que le permis soit conforme ne garantissait pas qu'aucun dommage environnemental n'allait survenir. De plus, le décideur avait le pouvoir d'attacher des

<sup>45</sup> Richard Lindgren, « Third Party Appeals Under the Environmental Bill of Rights in the Post-Lafarge Era: The Public Interest Perspective », article présenté à l'Association du Barreau de l'Ontario le 2 février 2009 [archives : Canadian Environmental Law Association] [Third Party Appeals]; Richard Lindgren, « Statutory Environmental Rights: Lessons Learned From Ontario's Experience » (article rédigé en vue de la Renewing Environmental Law Conference de Vancouver, les 3 et 4 février 2011) [archives : Environmental Law Association] [Environmental Rights].

<sup>46</sup> *Charte des droits environnementaux de 1993*, LO 1993, ch 28, art 38.

<sup>47</sup> *Ibid*, art 41.

<sup>48</sup> Third Party Appeals, *supra* note 45.

<sup>49</sup> *Dawber v Ontario (Director, Ministry of the Environment)*, [2008] 36 CELR (3d) 191 (Ont Div Ct), *Lafarge Canada Inc c Ontario (Environmental Review Tribunal)*, 2008 CanLII 30290 [Révision judiciaire dans *Dawber*], en ligne : <<http://www.canlii.org/en/on/onscdc/doc/2008/2008canlii30290/2008canlii30290.html>>, confirmation de la décision initiale dans *Dawber c Ontario (Ministry of the Environment)*, [2007] OERTD No 25, 28 CELR (3d) 281 [décision initiale dans *Dawber*].

critères plus rigoureux que ceux de la réglementation à la délivrance du permis. D'autre part, il pouvait aussi consulter d'autres politiques environnementales. La cour a ajouté que la norme de preuve relative aux déterminations préliminaires de la qualité pour agir et de l'autorisation d'appel était moins exigeante que celle de la prépondérance des probabilités.

L'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) a déclaré que le jugement dans l'affaire *Dawber c. Ontario* devrait préciser les motifs d'appel que le tribunal pourrait favoriser, mais elle s'est interrogée sur la mesure dans laquelle la loi a facilité l'accès à la justice et sur son incidence sur les décisions environnementales<sup>50</sup>. À moins qu'on apporte des modifications à la législation, le nombre d'appels par des tiers restera négligeable, car la plupart de ces demandes seront refusées à cause de la nécessité de prouver le caractère déraisonnable de la décision et le dommage potentiel à l'environnement. Les dossiers du tribunal administratif et du commissaire à l'environnement de la province révèlent que les appels par des tiers sont très rares<sup>51</sup>.

Les exigences en matière de preuve pour obtenir l'autorisation d'appeler regroupent à peu de choses près la nécessité d'établir la validité de plusieurs recours sur le fond à la fois dans un contexte de litige et de procédures réglementaires. Le fait de statuer qu'une décision est déraisonnable équivaut en fait à la conclusion d'un recours en révision judiciaire approfondie. Trouver le risque d'un dommage environnemental significatif constituerait en fin de compte à déterminer la conclusion d'une révision d'évaluation environnementale. Il est très surprenant qu'il faille remplir ces deux critères simplement pour obtenir une audience en vertu de la législation en vigueur sur les droits environnementaux.

### **Tendances dans la jurisprudence des tribunaux administratifs**

Les affaires mentionnées ci-dessus illustrent plusieurs tendances. D'une part, il n'existe pas d'uniformité au sein de la jurisprudence ou il n'existe pas de décision phare en matière de qualité pour agir devant les tribunaux administratifs, puisque chaque cour se concentre d'une manière restrictive sur la législation et le tribunal en question. Plusieurs affaires peuvent trouver une application limitée à ces régimes. Les similitudes sont toutefois visibles.

Dans les litiges, les tests sont toujours imprécis et on les interprète souvent de façon plus restrictive que ce qui apparaît nécessaire aux yeux de la loi. Les tribunaux ont souvent du mal à décrire les intérêts et les effets qu'on doit mettre en preuve pour passer ces tests. Les

---

<sup>50</sup> *Third Party Appeals*, supra note 45; *Environmental Rights*, supra note 45.

<sup>51</sup> Requête en révision en vertu de la *Charte des droits environnementaux* (présentée le 21 décembre 2010) [archives : Association canadienne du droit de l'environnement]; Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario, *Rapports annuels*, en ligne : <<http://www.ert.gov.on.ca/french/publications/index.htm>>.



exigences claires et les conclusions de fait pourraient en fait être tributaires de la réceptivité latente du tribunal administratif à mener des audiences.

On ne remet pas en question la pratique de faire reposer le fardeau de preuve sur la personne qui désire obtenir la qualité pour agir, et cela semble indiquer qu'on prend pour acquis l'utilisation du modèle contradictoire des litiges. Tous les tribunaux administratifs ci-dessus et même certaines cours de justice ont lutté pour continuer d'appliquer une norme de preuve peu élevée, même lorsqu'ils préfèrent cette pratique. Les tests encouragent à examiner la qualité pour agir au même moment que la validité du recours sur le fond; il devient ainsi très difficile de déterminer la qualité pour agir à l'étape préliminaire au moyen d'approches informelles en matière de preuve.

D'un côté, les cours de justice estiment que les assemblées législatives peuvent décider quels seront les critères à appliquer aux fins des tests de la qualité pour agir devant les tribunaux administratifs. D'un autre côté, elles se préoccupent de l'équité, de l'accès à la justice et du mandat des tribunaux administratifs. En réaction à cela, les cours de justice démontrent une volonté d'intervenir devant les obstacles de procédure et de preuve que les tribunaux administratifs ont créés. Ils sont également enclins à maintenir les décisions de tribunaux administratifs qui accordent la qualité pour agir et l'autorisation d'appeler même lorsque les tests sont rigoureux.

## **CONCLUSIONS**

La question de la qualité pour agir demeure controversée. Plusieurs questions liées à la preuve transcendent la différence entre les cours de justice et les tribunaux administratifs, quoique les réactions institutionnelles demeurent très différentes. Lorsque les cours de justice sont saisies par des questions où l'on reconnaît la qualité pour agir dans l'intérêt public, elles atténuent les exigences de preuve au moyen d'indicateurs objectifs d'intérêt véritable et d'une approche basée sur une politique pour déterminer la manière appropriée d'entendre ces questions.

En revanche, les questions de preuve sont très répandues devant les tribunaux environnementaux, qui utilisent des modèles d'examen de la qualité pour agir empruntés du système contradictoire. Le nombre de litiges augmente et la tendance est à la révision judiciaire des obstacles de preuve créés par les tribunaux administratifs. Ce qui importe réellement est de réformer la législation afin de fournir aux tribunaux administratifs des tests à la hauteur de leur mandat, mais il y a tout de même moyen de contester et de faire améliorer les pratiques des tribunaux administratifs par l'intermédiaire des cours de justice. Si les avocats, les juges et les décideurs s'habituent à cette tendance, alors une jurisprudence cohérente fondée sur une règle de droit devient de plus en plus possible.