

T-85-97

T-85-97

Sierra Club of Canada (*Applicant*)**Sierra Club du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Finance of Canada, the Minister of Foreign Affairs of Canada, the Minister of International Trade of Canada and the Attorney General of Canada (*Respondents*)**Le ministre des Finances du Canada, le ministre des Affaires étrangères du Canada, le ministre du Commerce international du Canada et le procureur général du Canada** (*défendeurs*)

and

et

Atomic Energy of Canada Limited (*Intervener*)**Énergie atomique du Canada Limitée** (*intervenante*)**INDEXED AS: SIERRA CLUB OF CANADA v. CANADA (MINISTER OF FINANCE) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: SIERRA CLUB DU CANADA c. CANADA (MINISTRE DES FINANCES) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Evans J.—Ottawa, September 10 and December 2, 1998.

Section de première instance, juge Evans—Ottawa, 10 septembre et 2 décembre 1998.

Practice — Parties — Standing — Appeal from dismissal of motion to strike Sierra Club's application for judicial review of Ministers' refusal to subject to full environmental assessment sale to China of two CANDU nuclear reactors and their construction, operation in China — Federal Court Act, s. 18.1(1) permitting anyone "directly affected" by matter in respect of which relief sought to apply for judicial review — Person who satisfies requirements for discretionary public interest standing, i.e. common law requirements, may seek relief under s. 18.1(1) even though not "directly affected" — In absence of explicit statutory provision excluding public interest applicants from Federal Court, incongruous to subject Court's ability to entertain judicial review applications to limitation not imposed on other courts — Common law requirements for public interest standing: (1) litigation must raise serious or justiciable issue; (2) applicant must have genuine interest in outcome or subject-matter of litigation; (3) must not be persons more directly affected than applicant who can reasonably be expected to litigate issues raised by applicant — (1) Intervener not discharging burden of showing applicant having no reasonable cause of action, as focusing on aspects of claim involving exercise of Court's discretion i.e. extension of limitation period; remedies sought — (2) Intervener, respondents not demonstrating Sierra Club lacked genuine interest in subject-matter of litigation by virtue of limited involvement with export of nuclear reactors — Theory applicant must demonstrate reasonably apprehended harm to vulnerable constituency to acquire public interest standing too narrow — Overlooks protection of constitutional precepts of rule of law, democratic accountability as reasons for extension of public interest standing beyond Attorney General — Sierra Club's interest in legal issues intimately linked to corporate objectives —

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Appel du rejet de la requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire présentée par le Sierra Club relativement au refus des ministres de soumettre la vente de deux réacteurs CANDU à la Chine ainsi que leur construction et leur exploitation en Chine à une évaluation environnementale complète — Aux termes de l'art. 18.1(1) de la Loi sur la Cour fédérale, peut présenter une demande de contrôle judiciaire quiconque est «directement touché» par l'objet de la demande — Celui qui remplit les exigences de la qualité pour agir dans l'intérêt public relevant du pouvoir discrétionnaire de la Cour, c.-à-d. les exigences de la common law, peut se prévaloir de l'art. 18.1(1) même s'il n'est pas «directement touché» — En l'absence d'une disposition législative excluant expressément de la compétence de la Cour fédérale les demandeurs agissant dans l'intérêt public, il serait insolite d'enfermer le pouvoir de la Cour de connaître des demandes de contrôle judiciaire dans des limites auxquelles les autres tribunaux ne sont pas assujettis — Les exigences prévues par la common law à l'égard de la qualité pour agir dans l'intérêt public sont les suivantes: 1) le litige doit poser une question sérieuse ou réglable par voie judiciaire; 2) le demandeur doit avoir un intérêt véritable dans l'issue du litige; 3) il ne doit pas exister des personnes autres que le demandeur qui sont plus directement touchées et dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles saisissent la justice des questions que soulève le demandeur — 1) L'intervenante ne s'est pas acquittée du fardeau d'établir que le demandeur n'a pas de cause d'action raisonnable, car elle a insisté sur des aspects relevant du pouvoir discrétionnaire de la Cour, c.-à-d. la prorogation de délai, les redressements recherchés — 2) L'intervenante et les défendeurs n'ont pas démontré que le Sierra Club n'a pas d'intérêt véritable en raison de son

Opposition to nuclear power not establishing that litigating for political reasons; not inconsistent with genuine interest in outcome — (3) Respondents, interveners not establishing on balance of probabilities other reasonable, effective ways in which subject-matter of judicial review application may be litigated — Court would be required to infer more appropriate applicants as no evidence before it of nature, scale of operations undertaken in Canada in connection with impugned project or whether those responsible will be required to clear regulatory hurdles, and if so whether local residents able to challenge sale, financing of reactors — Court also influenced by desire not to encourage preliminary motions on incomplete information.

Judges and Courts — Prothonotaries — Appeal from dismissal of motion to strike Sierra Club's application for judicial review of Ministers' refusal to subject to full environmental assessment sale to China of two CANDU nuclear reactors, their construction, operation in China — Discretionary orders of prothonotaries granting standing not raising questions vital to final issue of case — Court should defer to prothonotary's exercise of discretion to grant standing unless based on wrong principle.

This was an appeal, by way of motion under *Federal Court Rules, 1998*, rule 51, from the dismissal of a motion to strike the Sierra Club's application for judicial review of the respondent Ministers' refusal to subject to a full environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA) the sale to China of two CANDU nuclear reactors, and their construction and operation in China, on the ground that the applicant lacked standing. The partial funding of this project from public money was alleged to attract the statutory duty to conduct an environmental assessment, and in the absence of an environmental assessment, such funding was also said to be unlawful. The Sierra Club was constituted by letters patent as a national, non-profit organization concerned with the protection and

expérience limitée dans l'exportation de réacteurs nucléaires — La théorie voulant que le demandeur doive démontrer l'existence d'une crainte raisonnable d'un préjudice à un groupe vulnérable pour se faire reconnaître la qualité pour agir est trop étroite — Elle oublie que l'extension de la qualité pour agir dans l'intérêt public à d'autres qu'au procureur général a pour objet la protection des préceptes constitutionnels de la primauté du droit et de l'obligation de rendre compte en régime démocratique — L'intérêt du Sierra Club dans les questions de droit soulevées est intimement lié à ses objectifs généraux — Son opposition à l'énergie nucléaire n'établit pas qu'il intente des poursuites pour des motifs politiques; elle n'est pas incompatible avec l'existence d'un intérêt véritable dans l'issue de la demande — 3) Les défendeurs et l'intervenante n'ont pas établi, suivant la prépondérance des probabilités, qu'il existait d'autres manières raisonnables et efficaces de saisir les tribunaux de l'objet de la demande de contrôle judiciaire — La Cour serait obligée de déduire l'existence de demandeurs plus appropriés car elle ne dispose d'aucun élément de preuve quant à la nature et l'importance des opérations entreprises au Canada relativement au projet contesté ou quant à l'obligation des personnes chargées de ces opérations de satisfaire à des normes réglementaires et, le cas échéant, quant à la capacité des résidents locaux de contester la vente et le financement des réacteurs — La Cour est également animée par le désir de ne pas encourager la présentation de requêtes préliminaires fondées sur des renseignements incomplets.

Juges et tribunaux — Protonotaires — Appel du rejet de la requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire présentée par le Sierra Club relativement au refus des ministres de soumettre la vente de deux réacteurs CANDU à la Chine ainsi que leur construction et leur exploitation en Chine à une évaluation environnementale complète — L'ordonnance discrétionnaire d'un protonotaire reconnaissant la qualité pour agir ne soulève pas de questions ayant une influence déterminante sur l'issue de l'affaire — La Cour doit faire preuve de retenue à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du protonotaire de reconnaître la qualité pour agir à moins qu'il ne se fonde sur un principe erroné.

Il s'agissait de l'appel, par voie de requête en vertu de la règle 51 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, du rejet de la requête en radiation, pour défaut de qualité pour agir, de la demande de contrôle judiciaire présentée par le Sierra Club relativement au refus des ministres défendeurs de soumettre la vente de deux réacteurs CANDU à la Chine, de même que leur construction et leur exploitation en Chine, à une évaluation environnementale complète conforme à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE). Le demandeur soutenait que le financement partiel de ce projet sur les fonds publics entraînait l'obligation légale de procéder à une évaluation environnementale et, qu'en l'absence d'une telle évaluation, ce financement était illégal. Le Club avait été constitué par lettres patentes à titre

restoration of the environment.

Federal Court Act, subsection 18.1(1) permits anyone “directly affected by the matter in respect of which relief is sought” to make an application for judicial review.

The issues were: (1) what was the standard of review; (2) whether the applicant had standing under *Federal Court Act*, subsection 18.1(1); and, (3) if not, whether the applicant met the common law criteria for the grant of public interest standing.

Held, the motion should be dismissed.

(1) While discretionary orders by prothonotaries striking out originating notices of motion for lack of standing may “raise questions vital to the final issue of a case”, the same cannot be said of orders granting standing. The Court should therefore defer to a prothonotary’s exercise of discretion to grant the applicant standing, and dismiss the motion to strike unless he exercised his discretion on the basis of a wrong principle.

(2) It has been held that a person who satisfies the requirements for discretionary public interest standing may seek relief under subsection 18.1(1), even though not “directly affected”. In the absence of an explicit statutory provision excluding public interest applicants from the Federal Court, it would be so incongruous to subject the Court’s ability to entertain applications for judicial review to a limitation not imposed on other courts, that the narrower interpretation of subsection 18.1(1), adopted by Rouleau J. in *Glaxo Canada Inc. v. Canada (Minister of National Health and Welfare)*, [1988] 1 F.C. 422, requiring a special interest in the legislation and special prejudice as a result of the illegal actions, in order to qualify for standing, should not be followed.

(3) Whether a public interest applicant should be granted standing is determined by reference to three factors: (i) whether the litigation raises a serious or justiciable issue; (ii) whether the applicant has a genuine interest in the outcome or subject-matter of the litigation; and, (iii) whether there are persons other than the applicant who are more directly affected and who can reasonably be expected to litigate the issues raised by the applicant. These should be approached not as a list of items to be checked off mechanically, but in light of the different policy considerations that the standing requirement addresses.

(i) The seriousness of the issues raised by a public interest applicant encompasses both the importance of the issues and

d’organisme national, sans but lucratif, voué à la protection et la restauration de l’environnement.

Le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, permet à quiconque «est directement touché par l’objet de la demande» de présenter une demande de contrôle judiciaire.

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) quelle est la norme de contrôle applicable; 2) le demandeur a-t-il qualité pour agir dans une instance relevant du paragraphe 18.1(1); 3) dans la négative, satisfait-il aux critères de common law régissant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public?

Jugement: la requête doit être rejetée.

1) Les ordonnances discrétionnaires des protonotaires radiant des avis de requête introductifs d’instance pour défaut de qualité pour agir peuvent soulever des questions «ayant une influence déterminante sur l’issue du principal», mais ce n’est pas le cas des ordonnances qui reconnaissent la qualité pour agir. Par conséquent, la Cour doit faire preuve de retenue face à l’exercice du pouvoir discrétionnaire d’un protonotaire qui a reconnu la qualité pour agir et rejeté la requête en radiation, sauf si cet exercice est fondé sur un mauvais principe.

2) Il a été jugé qu’une personne qui satisfait aux conditions requises pour obtenir la qualité pour agir dans l’intérêt public reconnue discrétionnairement peut invoquer le paragraphe 18.1(1) pour demander une réparation même si elle n’est pas «directement touché[e]». En l’absence d’une disposition législative excluant expressément de la compétence de la Cour fédérale les demandeurs agissant dans l’intérêt public, il serait si insolite d’enfermer son pouvoir de connaître des demandes de contrôle judiciaire dans des limites auxquelles les autres tribunaux ne sont pas assujettis, que l’interprétation plus étroite du paragraphe 18.1(1), adoptée par le juge Rouleau dans *Glaxo Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 1 C.F. 422, et exigeant un intérêt spécial dans la législation et un préjudice particulier découlant des mesures illégales, ne devrait pas être suivie.

3) Pour déterminer s’il convient de reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt public à un demandeur, il faut tenir compte de trois facteurs: (i) si le litige pose une question sérieuse ou réglable par voie judiciaire; (ii) si le demandeur a un intérêt véritable dans l’issue ou l’objet du litige; et (iii) s’il existe des personnes autres que le demandeur qui sont plus directement touchées et dont on peut raisonnablement s’attendre à ce qu’elles saisissent la justice des questions que soulève le demandeur. Ces points ne doivent pas être considérés comme une liste d’éléments à cocher de manière mécanique, mais plutôt en fonction des différentes considérations générales que vise l’exigence applicable en matière de qualité pour agir.

(i) Le caractère sérieux des questions que pose un demandeur agissant dans l’intérêt public comprend tant l’import-

the likelihood of their being resolved in favour of the applicant. When the question of standing is raised in a preliminary motion, a court should only consider whether, on the materials before it, the applicant has a fairly arguable case or has no reasonable cause of action. The burden is on the moving party in a preliminary motion to demonstrate that the applicant fails to satisfy even this low threshold test. The intervener fell well short of discharging this burden, largely because the aspects of the appellant's claim on which it focused involved the exercise of the Court's discretion. Such decisions are generally better made when the Court has before it all the relevant facts and has heard full legal arguments, rather than on a preliminary motion to strike. For example, even on the assumption that the limitation period for making an application for judicial review had expired, the Court has a discretion under subsection 18.1(2) to extend it. In view of the relatively short delay involved in this case, the public importance of the issues, and the difficulty that the Sierra Club had in obtaining information about the sale and whether it would be subjected to an environmental assessment, it was not certain, or even probable, that a judge of this Court hearing the application for judicial review would refuse to extend the limitation period *ex post facto*. In maintaining that the remedies sought by the Sierra Club were not available to it, the intervener again relied upon issues that were within the Court's discretion when deciding whether to grant relief, and as such were more appropriately addressed in the context of a consideration of the merits of the application for judicial review. The statutory orders that the Court may grant under subsection 18.1(3) are not necessarily encrusted with the same technicalities that at one time hampered the development of the common law remedies of judicial review. The application for judicial review raised a serious or justiciable issue and should not be struck out on this ground.

(ii) The "genuine interest" requirement helps ensure that those granted public interest standing have an experience and expertise with respect to the underlying subject-matter of the litigation. The intervener's theory of public interest standing that the applicant must demonstrate a reasonably apprehended harm to a vulnerable constituency, and it is the appropriate body to represent the constituency, was too narrow because it overlooked the fact that an important reason for the extension of public interest standing beyond the Attorney General was to protect the constitutional precepts of the rule of law and democratic accountability.

The next aspect of the "genuine interest" element of the public interest standing test was whether the Sierra Club had

tance des questions soulevées que la probabilité que la demande soit accueillie. Quand la question de la qualité pour agir se pose dans le cadre d'une requête préliminaire, l'examen du tribunal devrait se limiter à la vérification que le dossier présenté par le demandeur établit qu'il a une cause raisonnablement défendable ou, à l'inverse, qu'il ne possède pas une cause raisonnable d'action, et c'est au requérant qu'il incombe de prouver que le demandeur ne satisfait même pas à ce critère préliminaire peu exigeant. L'intervenante est loin de s'être acquittée de ce fardeau, principalement parce que les aspects sur lesquels elle a insisté font jouer le pouvoir discrétionnaire de la Cour. Il est généralement préférable que la Cour se prononce sur ce genre de questions après avoir été informée de tous les faits pertinents et avoir entendu tous les arguments juridiques, plutôt que dans le cadre d'une requête préliminaire en radiation. Par exemple, même si l'on présume que le délai de prescription applicable à la demande de contrôle judiciaire est expiré, le paragraphe 18.1(2) investit la Cour du pouvoir discrétionnaire de le proroger. Compte tenu du retard relativement court en l'espèce, de l'importance des questions soulevées pour le public et des difficultés éprouvées par le Sierra Club pour obtenir des renseignements au sujet de la vente et de son assujettissement à une évaluation environnementale, il est loin d'être sûr, ou même probable, qu'un juge de la présente Cour saisi de la demande de contrôle judiciaire refuserait d'exercer son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai de prescription *ex post facto*. En soutenant que le Sierra Club n'a pas droit aux mesures de redressement qu'il demande, l'intervenante a encore soulevé des questions qui dépendent du pouvoir discrétionnaire de la Cour, qui décide d'accorder ou non la réparation, et il est plus judicieux de trancher celles-ci dans le cadre de l'examen de la demande de contrôle judiciaire sur le fond. Les ordonnances que le paragraphe 18.1(3) autorise la Cour à prononcer ne sont pas nécessairement assujetties aux questions de forme qui, à une certaine époque, ont freiné l'évolution, en common law, des mesures de redressement applicables en matière de contrôle. La demande de contrôle judiciaire pose une question sérieuse ou réglable par voie judiciaire et ne devrait pas être radiée pour ce motif.

(ii) L'exigence d'un «intérêt véritable» a notamment pour objet de garantir que ceux qui se voient reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public possèdent une expérience et des connaissances relativement à l'objet de la demande. La théorie de l'intervenante en matière de qualité pour agir dans l'intérêt public, voulant que le demandeur doive établir l'existence d'une crainte raisonnable de préjudice menaçant un groupe vulnérable et démontrer qu'il est l'organisme apte à le représenter, était trop limitée car elle oublie qu'un des motifs importants justifiant l'extension de la qualité pour agir à d'autres qu'au procureur général est le souci de protéger les préceptes constitutionnels que sont la primauté du droit et l'obligation de rendre compte en régime démocratique.

La question de savoir si le Club a établi, dans ce qui fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire, un intérêt

demonstrated a degree of involvement with the subject-matter of the application for judicial review that was sufficient to make it an appropriate body to institute this proceeding in the public interest. The subject-matter of the application was whether there was a statutory duty to subject the export of the CANDU nuclear reactors to China, and their construction and operation there, to a full environmental assessment, and whether the approval of the partial financing of the transaction from public funds was unlawful in the event that an assessment had not been conducted as required by the CEAA. The Sierra Club's interest in these issues stemmed from its concern with the protection of the environment, and its belief that the project under review may endanger the environment, especially in the event of an accident. Such interest was intimately linked to its corporate objectives. It was not confined to "legal process" as an abstract principle. Nor did its opposition to the use of nuclear power establish that it was litigating for political reasons, and it was not inconsistent with its having a genuine interest in the outcome of the application for judicial review. Litigants go to court to advance their own interests or those that they support; challenges to the legality of governmental action are normally fuelled by more than an abstract concern for ensuring the supremacy of the law. The intervener and respondents had not demonstrated that the Sierra Club lacked a genuine interest in the subject-matter of this litigation by virtue of its limited involvement with the export of nuclear reactors. The involvement of the Club and its Executive Director in the development and enforcement of the environmental assessment process in Canada, and in the applicability of that process to overseas projects, even though the validity of the POC Regulations may not be an issue in this litigation, indicated that it possessed the kind of general understanding that will be relevant to resolving the issues in dispute in this litigation. Given the absence of other opportunities for participating in the decision-making process, the letters written to Ministers expressing concern and requesting information about the export of the nuclear reactors to China, also suggested an involvement with the project that prevented the striking out of the application on the ground of lack of standing.

(iii) Residents of China living near the proposed site of the CANDU nuclear reactors, or those in states bordering China, who would be more directly affected by the project than the applicant, are unlikely to invoke the jurisdiction of this Court to test the legality under Canadian law of the respondents' refusal to subject the projects to an environmental assessment review. Therefore, the existence of such persons was not sufficient to deny public interest standing to the applicant. The intervener and the respondents also stated that the export of the nuclear reactors would involve activities that would affect some individuals more directly than the Sierra Club e.g. those living in the locality of uranium mines in Canada, or in the vicinity of production

suffisant pour être considéré comme un organisme apte à intenter la poursuite dans l'intérêt public était un autre élément du critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public qui relève de l'«intérêt véritable». La demande a pour objet d'établir si la loi impose l'obligation de soumettre l'exportation, la construction et l'exploitation des réacteurs nucléaires CANDU en Chine à une évaluation environnementale complète et si l'approbation d'un financement partiel de l'opération au moyen de fonds publics est illégale en l'absence d'une évaluation exigée par la LCÉE. L'intérêt du Sierra Club dans ces questions vient de son souci de la protection de l'environnement et de sa conviction que le projet examiné peut constituer une menace pour l'environnement, surtout en cas d'accident. Cet intérêt est intimement lié à ses objectifs généraux; il ne se limite à la «légalité du processus» en tant que principe abstrait. L'opposition du Sierra Club à l'utilisation de l'énergie nucléaire ne prouve pas non plus qu'il intente des poursuites pour des motifs politiques, et elle n'est pas incompatible avec l'existence d'un intérêt véritable dans l'issue de la demande de contrôle judiciaire. Les plaideurs vont devant les tribunaux pour faire valoir leurs propres intérêts ou ceux qu'ils défendent; il faut normalement plus qu'une préoccupation abstraite pour la suprématie de la loi pour alimenter la contestation de la légalité d'une mesure gouvernementale. L'intervenante et les défendeurs n'ont pas réussi à établir que le Sierra Club est dépourvu d'un intérêt véritable dans l'objet du présent litige en raison de son expérience limitée en matière d'exportation de réacteurs nucléaires. La participation du Club et de sa directrice exécutive à l'élaboration et l'application du processus d'évaluation environnementale au Canada, de même que dans l'applicabilité de ce processus aux projets réalisés à l'étranger, même si la validité du Règlement sur le PÉEPREC peut ne pas être en litige en l'espèce, montre qu'il possède le genre de compréhension générale susceptible d'aider à régler les questions en litige dans la présente instance. Étant donné l'absence d'autres occasions de participer au processus de prise de décision, les lettres adressées aux ministres exprimant des préoccupations au sujet de l'exportation des réacteurs nucléaires en Chine et demandant des renseignements laissent aussi supposer un intérêt dans le projet qui empêche de radier la demande pour absence de qualité pour agir.

(iii) Il est peu probable que les habitants de la Chine vivant près du site envisagé pour l'installation des réacteurs nucléaires CANDU ou les personnes demeurant dans les États limitrophes de la Chine, qui sont plus directement touchés par le projet que le demandeur, invoquent la compétence de la Cour pour vérifier la légalité, en droit canadien, du refus des défendeurs de soumettre les projets au processus d'évaluation environnementale. Par conséquent, l'existence de telles personnes ne suffit pas pour refuser au demandeur la qualité pour agir dans l'intérêt public. L'intervenante et les défendeurs ont aussi déclaré que l'exportation de réacteurs nucléaires comporterait, au Canada, des activités susceptibles de toucher plus directement d'autres

sites and or railway track or roads along which they would be carried. The case law is not clear on the question of whether a public interest litigant for judicial review has the burden of establishing that there are no other persons with a better claim to standing who are likely to bring the matter to court. This was, however, a motion to strike, and the moving party must prove that on the balance of probabilities the applicant has no fairly arguable case. In all the circumstances, the Court was not prepared to infer from the nature of the applicable legislation that there will be more appropriate applicants willing to undertake the substantial task of mounting legal challenges of the same scope as the applicant. This was largely because there was no evidence before the Court about the nature and scale of the operations that will be undertaken in Canada in connection with the impugned project, or whether those responsible for them will be required to clear regulatory hurdles that apply to that particular part of those activities, and if so, whether local residents will be able to challenge the sale and financing of the CANDU nuclear reactors, or only those associated activities that especially affect the particular individuals concerned. The Court was also influenced by the consideration that the law should minimize the encouragement that it gives to litigants to bring preliminary motions, often on incomplete information, which, if unsuccessful, create an undesirable multiplicity of proceedings, and add unduly to the expense of litigation and to the time taken to dispose of it. The moving parties had not established on the balance of probabilities that there were other reasonable and effective ways in which the subject-matter of the application for judicial review may be litigated. The application for judicial review could not be struck on the ground that it was unnecessary to confer public interest standing on the applicant in order to protect the rule of law.

personnes que le Sierra Club, p. ex. les personnes vivant près des mines d'uranium, près des sites de production et des voies ferrées ou des routes par lesquelles ces produits seront acheminés. La jurisprudence n'est pas claire sur la question de savoir si une partie présentant une demande de contrôle judiciaire dans l'intérêt public doit établir qu'aucune autre personne, susceptible d'être mieux placée pour revendiquer la qualité pour agir, ne va vraisemblablement saisir la Cour de la question. Toutefois, comme il s'agit d'une requête en radiation, il incombe au requérant de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que le demandeur n'a pas de cause raisonnablement défendable. Compte tenu de toutes les circonstances, la Cour n'est pas disposée à déduire de la nature de la loi applicable qu'il y aura nécessairement des demandeurs convenant davantage qui seront prêts à relever le défi d'envergure qui consiste à intenter des poursuites ayant la même portée que celles engagées par le demandeur. Elle a pris cette position surtout parce qu'il n'y a aucune preuve de la nature et de l'importance des opérations qui seront entreprises au Canada en liaison avec le projet contesté ou sur la question de savoir si les personnes chargées de ces opérations seront tenues de satisfaire à des normes réglementaires applicables à cet aspect particulier des activités et, le cas échéant, si les résidents des régions visées seront en mesure de contester la vente et le financement des réacteurs nucléaires CANDU ou seulement les activités liées qui les touchent plus particulièrement. La Cour a également pris en considération la nécessité que le système juridique encourage le moins possible les parties à présenter des requêtes préliminaires, souvent fondées sur des renseignements incomplets, qui, en cas d'échec, créent une multiplicité indésirable d'instances et ajoutent indûment aux dépenses liées au litige et au temps qu'il faut y consacrer pour le résoudre. Les requérants n'ont pas établi, suivant la prépondérance des probabilités, qu'il existait d'autres manières raisonnables et efficaces de saisir les tribunaux de l'objet de la demande de contrôle judiciaire. La demande de contrôle judiciaire ne peut être radiée au motif qu'il n'est pas nécessaire, pour assurer la protection de la primauté du droit, de reconnaître au demandeur la qualité pour agir dans l'intérêt public.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1970, c. C-1.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 7.
Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37, ss. 2(1) "federal authority", "project", 5(1).
Export Development Act, R.S.C., 1985, c. E-20, s. 23 (as am. by S.C. 1993, c. 26, s. 8).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(2).

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.
Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37, art. 2(1) «autorité fédérale», «projet» (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18), 5(1).
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, art. 28(2).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(1) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), (2)

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(1) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), (2) (as enacted *idem*), (3) (as enacted *idem*).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 51.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.
Projects Outside Canada Environmental Assessment Regulations, SOR/96-491.

(édicte, *idem*), (3) (édicte, *idem*).
Loi sur l'expansion des exportations, L.R.C. (1985), ch. E-20, art. 23 (mod. par L.C. 1993, ch. 26, art. 8).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2.
Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, ch. C-1.
Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets réalisés à l'extérieur du Canada, DORS/96-491.
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 51.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada v. Aqua-Gem Investments Ltd., [1993] 2 F.C. 425; [1993] 1 C.T.C. 186; (1993), 93 DTC 5080; 149 N.R. 273 (C.A.); *Sunshine Village Corp. v. Superintendent of Banff National Park* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 201; 20 C.E.L.R. (N.S.) 171; 202 N.R. 132 (F.C.A.).

NOT FOLLOWED:

Glaxo Canada Inc. v. Canada (Minister of National Health and Welfare), [1988] 1 F.C. 422; (1987), 43 D.L.R. (4th) 273; 16 C.I.P.R. 55; 18 C.P.R. (3d) 206; 16 F.T.R. 81 (T.D.); *affd* (1990), 68 D.L.R. (4th) 761; 31 C.P.R. (3d) 29; 107 N.R. 195 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

Canadian Union of Public Employees, Local 30 et al. v. WMI Waste Management of Canada Inc. (1996), 178 A.R. 297; 34 Admin. L.R. (2d) 172 (C.A.); *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Shiell v. Amok Ltd.* (1987), 27 Admin. L.R. 1; 2 C.E.L.R. (N.S.) 219; 58 Sask. R. 141 (Q.B.).

CONSIDERED:

Finlay v. Canada (Minister of Finance), [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 2 F.C. 229; (1993), 102 D.L.R. (4th) 696; 10 C.E.L.R. (N.S.) 204; 61 F.T.R. 4 (T.D.); *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Nova Scotia Board of Censors v. Attorney General*

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Canada c. Aqua-Gem Investments Ltd., [1993] 2 C.F. 425; [1993] 1 C.T.C. 186; (1993), 93 DTC 5080; 149 N.R. 273 (C.A.); *Sunshine Village Corp. c. Directeur du Parc National de Banff* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 201; 20 C.E.L.R. (N.S.) 171; 202 N.R. 132 (C.A.F.).

DÉCISIONS NON SUIVIES:

Glaxo Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social), [1988] 1 C.F. 422; (1987), 43 D.L.R. (4th) 273; 16 C.I.P.R. 55; 18 C.P.R. (3d) 206; 16 F.T.R. 81 (1^{re} inst.); *conf. par* (1990), 68 D.L.R. (4th) 761; 31 C.P.R. (3d) 29; 107 N.R. 195 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Canadian Union of Public Employees, Local 30 et al. v. WMI Waste Management of Canada Inc. (1996), 178 A.R. 297; 34 Admin. L.R. (2d) 172 (C.A.); *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Shiell v. Amok Ltd.* (1987), 27 Admin. L.R. 1; 2 C.E.L.R. (N.S.) 219; 58 Sask. R. 141 (B.R.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Finlay c. Canada (Ministre des Finances), [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229; (1993), 102 D.L.R. (4th) 696; 10 C.E.L.R. (N.S.) 204; 61 F.T.R. 4 (1^{re} inst.); *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Nova Scotia Board of Censors*

(N.S.), [1978] 2 S.C.R. 662; (1978), 25 N.S.R. (2d) 128; 84 D.L.R. (3d) 1; 44 C.C.C. (2d) 316; 19 N.R. 570; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241; *R v Secretary of State for Foreign Affairs, ex p World Development Movement Ltd*, [1995] 1 All ER 611 (Q.B.D.) *Shiell v. Atomic Energy Control Board* (1995), 33 Admin. L.R. (2d) 122; 17 C.E.L.R. (N.S.) 286; 98 F.T.R. 75 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

James River Corp. of Virginia v. Hallmark Cards, Inc. (1997), 72 C.P.R. (3d) 157; 126 F.T.R. 1 (F.C.T.D.); *Iron v. Saskatchewan (Minister of Environment & Public Safety)* (1993), 10 C.E.L.R. (N.S.) 165; 107 Sask. R. 297 (Q.B.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Business Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.); *Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 225; 126 C.C.C. (3d) 257; 111 O.A.C. 51 (Ont. C.A.); *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*; *Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675; (1993), 107 D.L.R. (4th) 634; 18 C.R.R. (2d) 99; 160 N.R. 161; 67 O.A.C. 81; *Energy Probe v. Canada (Attorney General)* (1989), 68 O.R. (2d) 449 (C.A.); *Inshore Fishermen's Bonafide Defense Fund Association v. Canada* (1994), 132 N.S.R. (2d) 370; 117 D.L.R. (4th) 56; 28 C.P.C. (3d) 291 (C.A.).

APPEAL, by way of motion under *Federal Court Rules, 1998*, rule 51, from the dismissal of a motion to strike the Sierra Club's application for judicial review of the respondent Ministers' refusal to subject to a full environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act* the sale to China of two CANDU nuclear reactors, and their construction and operation in China, on the ground that the applicant lacked standing. Motion dismissed.

APPEARANCES:

Timothy J. Howard for applicant.
Brian Saunders and *Sanderson Graham*, Ottawa, for respondents.
J. Brett G. Ledger and *Peter J. Chapin* for interveners.

c. Procureur général (N.-É.), [1978] 2 R.C.S. 662; (1978), 25 N.S.R. (2d) 128; 84 D.L.R. (3d) 1; 44 C.C.C. (2d) 316; 19 N.R. 570; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241; *R v Secretary of State for Foreign Affairs, ex p. World Development Movement Ltd*, [1995] 1 All ER 611 (Q.B.D.) *Shiell c. Commission de contrôle de l'énergie atomique* (1995), 33 Admin. L.R. (2d) 122; 17 C.E.L.R. (N.S.) 286; 98 F.T.R. 75 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

James River Corp. of Virginia c. Hallmark Cards, Inc. (1997), 72 C.P.R. (3d) 157; 126 F.T.R. 1 (C.F. 1^{re} inst.); *Iron v. Saskatchewan (Minister of Environment & Public Safety)* (1993), 10 C.E.L.R. (N.S.) 165; 107 Sask. R. 297 (B.R.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Business Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.); *Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 225; 126 C.C.C. (3d) 257; 111 O.A.C. 51 (C.A. Ont.); *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*; *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675; (1993), 107 D.L.R. (4th) 634; 18 C.R.R. (2d) 99; 160 N.R. 161; 67 O.A.C. 81; *Energy Probe v. Canada (Attorney general)* (1989), 68 O.R. (2d) 449 (C.A.); *Inshore Fishermen's Bonafide Defense Fund Association v. Canada* (1994), 132 N.S.R. (2d) 370; 117 D.L.R. (4th) 56; 28 C.P.C. (3d) 291 (C.A.).

APPEL, par voie de requête fondée sur la règle 51 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, du rejet d'une requête visant la radiation pour défaut de qualité pour agir de la demande de contrôle judiciaire présentée par le Sierra Club à l'égard du refus des ministres défenseurs de soumettre la vente de deux réacteurs CANDU à la Chine ainsi que leur construction et leur exploitation dans ce pays, à une évaluation environnementale complète sous la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Requête rejetée.

ONT COMPARU:

Timothy J. Howard pour le demandeur.
Brian Saunders et *Sanderson Graham*, Ottawa, pour les défendeurs.
J. Brett G. Ledger et *Peter J. Chapin* pour l'intervenante.

SOLICITORS OF RECORD:

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

Osler Hoskin & Harcourt, Toronto, for intervener.

The following are the reasons for order rendered in English by

EVANS J.:

A. INTRODUCTION

[1] In January 1997 the Sierra Club of Canada (hereinafter the Sierra Club) made an application for judicial review pursuant to subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5) seeking various forms of relief in respect of the refusal of the respondent Ministers to subject to a full environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37 (hereinafter the CEAA) the sale to China of two CANDU nuclear reactors and their construction and operation in China. The partial funding of this project by the Ministers from public money is alleged to attract the statutory duty to conduct an environmental assessment, and in the absence of an environmental assessment such funding is also said to be unlawful. Atomic Energy of Canada Limited (hereinafter AECL), the vendor of the reactors, is an intervener in the application.

[2] AECL brought a motion before Giles A.S.P. to strike out the applicant's originating notice of motion on the ground that the applicant was not "directly affected by the matter in respect of which relief is sought", and otherwise lacks standing to institute the application for judicial review under subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act*. On June 25, 1998, Giles A.S.P. dismissed the motion to strike. This is a motion brought by AECL and the Ministers under rule 51 of the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, appealing that decision.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Osler Hoskin & Harcourt, Toronto, pour l'intervenante.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE EVANS:

A. INTRODUCTION

[1] En janvier 1997, le Sierra Club du Canada (le Sierra Club) a présenté une demande de contrôle judiciaire sous le régime du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5) sollicitant diverses réparations face au refus opposé par les ministres intimés de soumettre, conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37 (la LCÉE), la vente de deux réacteurs nucléaires CANDU à la Chine, de même que leur construction et leur exploitation dans ce pays, à une évaluation environnementale complète. Selon le Sierra Club, le financement partiel de ce projet sur les fonds publics qui a été approuvé par les ministres entraîne l'obligation prévue à la loi de procéder à une évaluation environnementale et, en l'absence d'une telle évaluation, ce financement est illégal. Énergie atomique du Canada Limitée (ÉACL), l'organisme qui vend les réacteurs, est intervenante dans cette demande.

[2] ÉACL a présenté au protonotaire adjoint Giles une requête en radiation de l'avis de requête introductif d'instance au motif que le demandeur n'était pas [TRADUCTION] «directement touché par l'objet de la demande» et n'avait pas, par ailleurs, qualité pour saisir la Cour d'une demande de contrôle judiciaire prévue au paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le 25 juin 1998, le protonotaire adjoint Giles a rejeté cette requête en radiation. Par la présente requête, soumise en vertu de la règle 51 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, ÉACL et les ministres portent la décision du protonotaire en appel.

[3] It will avoid unnecessary confusion if I refer to the parties throughout these reasons by the roles that they play in the principal proceeding, the application for judicial review. Hence, I shall refer to the Sierra Club as the applicant, although it is, of course, the respondent in this motion, and to AECL as the intervener and the Ministers as the respondents, although they are the applicants for this motion.

B. THE BACKGROUND

[4] I note at the outset that, since this is a preliminary motion, the parties have not developed the facts or the legal submissions as fully as if this were the application for judicial review itself. While this is understandable, the absence of a complete record presents certain difficulties in the determination of aspects of the issue in dispute in this proceeding, namely whether the applicant has standing to commence an application for judicial review. Subject to the gaps in both the facts and the law, some of which I refer to later, the essential background to this motion is as follows.

(1) The applicant

[5] In an affidavit sworn on January 20, 1997 in connection with the application for judicial review, Ms. Elizabeth E. May, Executive Director of the Sierra Club, stated that the Club was constituted by letters patent in 1992 as a national, non-profit organization concerned with the protection and restoration of the environment.

[6] She further stated that the Sierra Club has an established interest in the federal environmental assessment process, and in ensuring compliance with the provisions of the CEEA. Prior to the incorporation of the Sierra Club, Ms. May had appeared before a parliamentary committee considering the Bill that became the CEEA.

[7] In addition, the Club has played an active role with respect to nuclear power issues and is a member of a national umbrella group, the Campaign for Nuclear Phaseout, which has been in existence since

[3] Afin d'éviter toute confusion inutile, dans les présents motifs, les parties seront désignées en fonction des rôles qu'elles jouent dans l'instance principale, soit la demande de contrôle judiciaire. Ainsi, j'appellerai le Sierra Club le demandeur, bien qu'il soit, évidemment, l'intimé dans la présente requête; ÉACL sera l'intervenante et les ministres, les défendeurs, même s'ils sont les requérants en l'espèce.

B. RAPPEL DES FAITS

[4] D'abord, je tiens à faire remarquer que, s'agissant d'une requête préliminaire, les parties n'ont pas présenté les faits ou leurs arguments juridiques aussi complètement qu'elles l'auraient fait dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire elle-même. Bien que compréhensible, l'absence d'un dossier complet rend difficile pour la Cour de se prononcer sur certains aspects de la question en litige dans la présente instance, à savoir si le demandeur a qualité pour présenter la demande de contrôle judiciaire. Sous réserve des lacunes de fait et de droit, que je préciserai par la suite, cette requête s'inscrit dans le contexte suivant.

(1) Le demandeur

[5] Dans un affidavit fait le 20 janvier 1997 dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, M^{me} Elizabeth E. May, directrice exécutive du Sierra Club, affirme que ce Club a été constitué par lettres patentes délivrées en 1992 à titre d'organisme national, sans but lucratif, voué à la protection et la restauration de l'environnement.

[6] Elle ajoute que l'intérêt du Sierra Club dans le processus d'évaluation environnementale mis sur pied par le fédéral ainsi que dans la surveillance de la conformité aux dispositions de la LCÉE est établi. Avant la constitution du Sierra Club en société, M^{me} May avait comparu devant le comité parlementaire chargé d'étudier le projet de loi qui est devenu la LCÉE.

[7] Par ailleurs, le Club a joué un rôle actif dans les questions touchant l'énergie nucléaire et appartient à un groupe de coordination nationale, la Campagne contre l'expansion du nucléaire, lequel existe depuis

1989. More particularly, the board of directors of the Sierra Club has included in its current priorities the export of CANDU nuclear reactors and the environmental assessment of projects outside Canada that are funded with public money provided by the Government of Canada or its agencies. Ms. May herself has been a member of a subcommittee of the Minister of the Environment's Regulatory Advisory Committee that was consulted on the development of the *Projects Outside Canada Environmental Assessment Regulations* (hereinafter the POC Regulations) [SOR/96-491] which govern the application to such projects of the statutory provisions for environmental assessment.

[8] The applicant's motion record contained a number of letters that, in her capacity as the Executive Director of the Sierra Club, Ms. May wrote in 1995 and 1996 to various Ministers, including the respondent Ministers and the Minister of the Environment. The general thrust of these letters was to express the Sierra Club's view that the CEEA applied to the sale of CANDU nuclear reactors to China, and that it was unlawful for the Minister of Finance to fund this project from public money in the absence of a full environmental assessment of the construction and operation of the reactors.

[9] There is no evidence in the record indicating the size, geographical spread across Canada or representative nature of the Sierra Club's membership. Nor is there any evidence about the composition of its board of directors, which might have revealed the extent to which the Club's policies, priorities and activities are supported by individuals from across the political spectrum, and the range of expertise that members of the board bring to the direction of the Club.

(2) The application for judicial review

[10] On November 26, 1996, the Prime Minister's Office issued a news release announcing the sale of two CANDU-6 nuclear reactors to China, where they would be constructed and operated. A contract of sale was signed in Shanghai between AECL and the China

1989. Plus particulièrement, le conseil d'administration du Sierra Club a inclus dans ses priorités de l'heure l'exportation des réacteurs nucléaires CANDU et l'évaluation environnementale des projets qui sont réalisés à l'extérieur du Canada et qui sont financés au moyen de fonds publics fournis par le gouvernement du Canada ou ses organismes. M^{me} May, elle-même, a été membre d'un sous-comité du Comité consultatif de la réglementation du ministre de l'Environnement, lequel a été consulté pour l'élaboration du *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada* (Règlement sur le PÉEPREC) [DORS/96-491] qui régit l'application des dispositions législatives en matière d'évaluation environnementale à de tels projets.

[8] Le dossier de la demande contient plusieurs lettres que M^{me} May, en sa qualité de directrice exécutive de Sierra Club, a adressées, en 1995 et 1996, à divers ministres, notamment aux ministres défenseurs et au ministre de l'Environnement. Ces lettres étaient généralement destinées à communiquer à ces ministres que le Sierra Club était d'avis que la LCÉE s'appliquait à la vente des réacteurs nucléaires CANDU à la Chine et jugeait illégal que le ministre des Finances affecte des fonds publics à ce projet en l'absence d'une évaluation environnementale complète de la construction et de l'exploitation de ces réacteurs.

[9] Le dossier ne contient aucun élément de preuve sur la taille du Sierra Club, sa dispersion géographique au Canada ou la représentativité de ses membres. Il ne précise pas non plus la composition de son conseil d'administration, un renseignement susceptible de révéler la mesure dans laquelle la politique, les priorités et les activités du Club sont supportées par des personnes provenant de tous les milieux politiques, et ne fournit pas de détails sur les champs d'expertise que les administrateurs apportent à la direction du Club.

(2) La demande de contrôle judiciaire

[10] Le 26 novembre 1996, le Cabinet du premier ministre a émis un communiqué pour annoncer que le Canada avait vendu à la Chine deux réacteurs nucléaires CANDU-6 qui seraient construits et exploités dans ce pays. Le contrat de vente a été passé à Shanghai,

National Nuclear Corporation. The Minister for International Trade and the Minister of Finance authorized the Export Development Corporation to finance a part of this transaction pursuant to section 23 of the *Export Development Act*, R.S.C., 1985, c. E-20 [as am. by S.C. 1993, c. 26, s. 8].

[11] The application for judicial review focuses on a letter dated December 21, 1996 in which the Minister of International Trade, with the concurrence of the Minister of Finance, advised Ms. May that, contrary to the position that she had advanced in her letters, they took the view that the full environmental assessment process in the CEAA was not triggered by their approval of public funding for the sale of the nuclear reactors.

[12] As a result, the Sierra Club made an application for judicial review seeking various declarations as to the applicability of the CEAA to the project, and the lawfulness of the expenditures of public money that had been approved by the Ministers to finance the sale of the reactors. Other forms of relief requested in the application include orders setting aside the funding decision and prohibiting the provision of financial assistance, and an order in the nature of *mandamus* requiring the Ministers to ensure that an environmental assessment is conducted in accordance with the CEAA.

[13] Counsel for the applicant has not set out in detail the legal arguments that the Sierra Club will make in support of its application for judicial review. However, the principal outlines of the argument appear to be as follows. First, subsection 5(1) of the CEAA defines the circumstances in which the assessment process applies; as relevant to this proceeding it provides:

5. (1) An environmental assessment of a project is required before a federal authority exercises one of the following powers or performs one of the following duties or functions in respect of a project, namely, where a federal authority

...

entre ÉACL et la Société nationale d'énergie nucléaire de la Chine. Conformément à l'article 23 de la *Loi sur l'expansion des exportations*, L.R.C. (1985), ch. E-20 [mod. par L.C. 1993, ch. 26, art. 8], le ministre du Commerce international et le ministre des Finances ont permis à la Société pour l'expansion des exportations de financer une partie de cette opération.

[11] La demande de contrôle judiciaire vise tout particulièrement une lettre datée du 21 décembre 1996, dans laquelle le ministre du Commerce international, avec l'agrément du ministre des Finances, informait M^{me} May que, contrairement à ce qu'elle prétendait dans ses lettres, ils étaient tous deux d'avis que leur approbation du financement public de la vente des réacteurs nucléaires n'entraînait pas l'application du processus d'évaluation environnemental complet prévu par la LCÉE.

[12] En conséquence, le Sierra Club a présenté une demande de contrôle judiciaire sollicitant diverses déclarations concernant l'applicabilité de la LCÉE au projet et la légalité de l'affectation de fonds publics approuvée par les ministres afin de financer la vente des réacteurs. D'autres formes de réparation ont aussi été demandées, notamment des ordonnances annulant la décision d'accorder un financement et interdisant toute aide financière, ainsi qu'une ordonnance de la nature d'un *mandamus* exigeant que les ministres s'assurent de la tenue d'une évaluation environnementale prévue à la LCÉE.

[13] L'avocat du demandeur n'a pas exposé en détail les arguments juridiques que le Sierra Club fera valoir à l'appui de sa demande de contrôle judiciaire. Toutefois, les grandes lignes de son argumentation semblent être les suivantes. D'abord, les circonstances dans lesquelles le processus d'évaluation s'applique sont précisées au paragraphe 5(1) de la LCÉE; les parties de ce paragraphe qui intéressent la présente instance sont les suivantes:

5. (1) L'évaluation environnementale d'un projet est effectuée avant l'exercice d'une des attributions suivantes:

[...]

(b) makes or authorizes payments or provides a guarantee for a loan or any other form of financial assistance to the proponent for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part, except where the financial assistance is in the form of any reduction, avoidance, deferral, removal, refund, remission or other form of relief from the payment of any tax, duty or impost imposed under any Act of Parliament, unless that financial assistance is provided for the purpose of enabling an individual project specifically named in the Act, regulation or order that provides the relief to be carried out; [Emphasis added.]

[14] Second, subsection 2(1) of the CEAA defines “federal authority” to mean “(a) a Minister of the Crown in right of Canada”, but does not include “a Crown corporation within the meaning of the *Financial Administration Act*”. Third, subsection 2(1) defines a “project” to which subsection 5(1) applies as meaning, “(a) in relation to a physical work, any proposed construction, operation . . . decommissioning . . . or other undertaking in relation to that physical work”.

[15] Fourth, to the extent that the POC Regulations, registered on November 26, 1996, exempt projects outside Canada from the environmental assessment process prescribed by the CEAA, they cannot apply to the sale of the CANDU nuclear reactors because this occurred before the Regulations were published in the *Canada Gazette, Part II*: enabling legislation is normally presumed not to authorize the promulgation of retroactive subordinate legislation.

[16] In their written material and oral submissions, the intervener and the respondents indicated the lines along which their response to the application for judicial review is likely to be developed. First, the application for judicial review is out of time: time runs from the signing of the contract of sale on November 26, 1996, and not December 21, 1996 when Ms. May received the “courtesy letter” from the Ministers stating their view that there was no legal obligation to subject this project to an environmental assessment. The applicant’s originating notice of motion was filed on January 20, 1997, more than 30 days after the decision being impugned, and was thus

b) une autorité fédérale accorde à un promoteur en vue de l’aider à mettre en œuvre le projet en tout ou en partie un financement, une garantie d’emprunt ou toute autre aide financière, sauf si l’aide financière est accordée sous forme d’allègement—notamment réduction, évitement, report, remboursement, annulation ou remise—d’une taxe ou d’un impôt qui est prévu sous le régime d’une loi fédérale, à moins que cette aide soit accordée en vue de permettre la mise en œuvre d’un projet particulier spécifié nommément dans la loi, le règlement ou le décret prévoyant l’allègement; [Non souligné dans l’original.]

[14] Deuxièmement, le paragraphe 2(1) de la LCÉE définit «autorité fédérale» comme s’entendant d’un «a) Ministre fédéral», mais exclut «les sociétés d’État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*». Troisièmement, le paragraphe 2(1) précise qu’un «projet» [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18] auquel le paragraphe 5(1) s’applique s’entend de la «[r]éalisation—y compris l’exploitation, [. . .] la désaffectation [. . .]—d’un ouvrage [. . .]».

[15] Quatrièmement, dans la mesure où le Règlement sur le PÉEPREC, enregistré le 26 novembre 1996, exempte les projets réalisés à l’extérieur du Canada du processus d’évaluation environnementale prescrit par la LCÉE, ce Règlement ne peut s’appliquer à la vente des réacteurs nucléaires CANDU parce qu’elle est intervenue avant la publication du Règlement dans la *Gazette du Canada, Partie II* et qu’on présume, normalement, que la législation habilitante n’autorise pas la promulgation d’une législation subordonnée ayant un effet rétroactif.

[16] Dans leur documentation écrite et leurs observations orales, l’intervenante et les défendeurs ont donné l’orientation probable de leur réponse à la demande de contrôle judiciaire. En premier lieu, la demande de contrôle judiciaire n’a pas été présentée à temps: le délai court à partir de la signature du contrat de vente le 26 novembre 1996 et non à partir du 21 décembre 1996, date à laquelle M^{me} May a reçu une [TRADUCTION] «lettre de politesse» des ministres l’informant qu’à leur avis, la loi n’obligeait pas à soumettre ce projet à une évaluation environnementale. L’avis de requête introductif d’instance du demandeur a été déposé le 20 janvier 1997, soit plus de 30 jours après

time-barred by subsection 18.1(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*.

[17] Second, the applicant is not entitled to several of the forms of relief that it is seeking. In particular, the Court will not grant the declaratory or injunctive relief in the absence of evidence of likely future harm that will result from the impugned conduct. Nor is *mandamus* an available remedy since the respondents owe no legal duty to the applicant with respect to the conduct of an environmental assessment under the CEAA.

[18] Third, the substantive aspects of the response to the Sierra Club's application for judicial review include the fact that the AECL and the Export Guarantee Corporation are both Crown corporations, and are thus not subject to the CEAA by virtue of their exclusion from the definition of "federal authority" in subsection 2(1). Moreover, it was said, the applicant's case focuses on the public funding approved by the Ministers, so that off-shore construction is not the issue, and the POC Regulations are thus irrelevant to the application.

C. THE ISSUES

[19] (1) What is the standard of review to be applied on an appeal from Giles A.S.P.'s decision to dismiss the motion to strike out the applicant's originating notice of motion on the ground that the applicant lacks standing?

(2) Does the provision in subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act* that an application for judicial review may be made "by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought" preclude the Court from entertaining applications by applicants, such as the Sierra Club, who do not allege that the administrative action in dispute has either violated their legal right or interests, or inflicted special damage on them?

la décision contestée; il était donc légalement prescrit suivant le paragraphe 18.1(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[17] Deuxièmement, le demandeur n'a pas le droit d'obtenir plusieurs des mesures de réparation qu'il sollicite. Plus précisément, la Cour ne prononcera pas de jugement déclaratoire ni d'injonction en l'absence d'une preuve qu'il est probable que la conduite contestée entraîne un préjudice futur. Un *mandamus* ne constitue pas non plus une réparation susceptible d'être accordée puisque les défendeurs n'avaient aucune obligation légale envers le demandeur de procéder à une évaluation environnementale prévue à la LCÉE.

[18] Troisièmement, les éléments de fond que comporte la réponse à la demande de contrôle judiciaire présentée par le Sierra Club incluent l'argument selon lequel ÉACL et la Export Guarantee Corporation sont toutes deux des sociétés d'État et ne sont donc pas assujetties à la LCÉE puisqu'elles sont exclues de la définition donnée à une «autorité fédérale» au paragraphe 2(1). En outre, a-t-il été affirmé, l'argumentation du demandeur vise surtout le financement public approuvé par les ministres, de sorte que la construction à l'étranger ne constitue pas la question en litige et que le Règlement sur le PÉEPREC ne s'applique pas à la demande.

C. LES QUESTIONS EN LITIGE

[19] 1) Quelle norme de contrôle s'applique à un appel interjeté à l'encontre de la décision du protonotaire adjoint Giles de rejeter la requête en radiation de l'avis de requête introductif d'instance au motif que le demandeur n'a pas la qualité pour agir?

2) La disposition du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui prévoit qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par «quiconque est directement touché par l'objet de la demande» empêche-t-elle la Cour de connaître des demandes présentées par des demandeurs comme le Sierra Club, qui ne prétendent pas que la mesure administrative contestée a porté atteinte à leurs droits ou à leurs intérêts juridiques ni leur a causé un dommage particulier ou spécial?

(3) If not, does the applicant meet the common law criteria for the grant of public interest standing?

D. ANALYSIS

(1) The standard of review

[20] The leading authority on the standard of review to be applied to a discretionary decision by a prothonotary, such as, in this case, the grant of public interest standing, is *Canada v. Aqua-Gem Investments Ltd.*, [1993] 2 F.C. 425 (C.A.), where MacGuigan J.A. said (at page 463):

. . . discretionary orders of prothonotaries ought not to be disturbed on appeal to a judge unless:

(a) they are clearly wrong, in the sense that the exercise of discretion by the prothonotary was based upon a wrong principle or upon a misapprehension of the facts, or

(b) they raise questions vital to the final issue of the case.

Where such discretionary orders are clearly wrong in that the prothonotary has fallen into error of law (a concept in which I include a discretion based upon a wrong principle or upon a misapprehension of the facts), or where they raise questions vital to the final issue of the case, a judge ought to exercise his own discretion *de novo*.

[21] While discretionary orders by prothonotaries striking out originating notices of motion for lack of standing may “raise questions vital to the final issue of a case” (*James River Corp. of Virginia v. Hallmark Cards, Inc.* (1997), 72 C.P.R. (3d) 157 (F.C.T.D.), at pages 159-160 (*per* Reed J.)), I do not think that the same can be said of orders granting standing. Accordingly, I should defer to Giles A.S.P.’s exercise of discretion to grant the applicant standing, and to dismiss the motion to strike, unless I am satisfied that he exercised his discretion on the basis of a wrong principle.

3) Dans la négative, le demandeur satisfait-il aux critères de common law qui président à la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public?

D. ANALYSE

1) La norme de contrôle

[20] L’arrêt-clé au sujet de la norme de contrôle applicable à une décision discrétionnaire d’un protonotaire comme l’est, en l’espèce, la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public, est l’arrêt *Canada c. Aqua-Gem Investments Ltd.*, [1993] 2 C.F. 425 (C.A.). Le juge MacGuigan y a indiqué, à la page 463:

[. . .] le juge saisi de l’appel contre l’ordonnance discrétionnaire d’un protonotaire ne doit pas intervenir sauf dans les deux cas suivants:

a) l’ordonnance est entachée d’erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d’un mauvais principe ou d’une mauvaise appréciation des faits,

b) l’ordonnance porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l’issue du principal.

Si l’ordonnance discrétionnaire est manifestement erronée parce que le protonotaire a commis une erreur de droit (concept qui, à mon avis, embrasse aussi la décision discrétionnaire fondée sur un mauvais principe ou sur une mauvaise appréciation des faits) ou si elle porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l’issue du principal, le juge saisi du recours doit exercer son propre pouvoir discrétionnaire en reprenant l’affaire depuis le début.

[21] Même s’il est possible de soutenir que les ordonnances discrétionnaires des protonotaires radiant des avis de requête introductif d’instance pour défaut de qualité pour agir peuvent soulever des questions «ayant une influence déterminante sur l’issue du principal» (voir la décision *James River Corp. of Virginia c. Hallmark Cards, Inc.* (1997), 72 C.P.R. (3d) 157 (C.F. 1^{re} inst.), aux pages 159 et 160 (M^{me} le juge Reed)), j’estime que ce n’est pas le cas des ordonnances qui reconnaissent la qualité pour agir. Par conséquent, je devrais faire preuve de retenue face à l’exercice du pouvoir discrétionnaire du protonotaire adjoint Giles qui a reconnu la qualité pour agir et rejeté la requête en radiation, sauf si je suis convaincu qu’il s’est fondé sur un mauvais principe.

(2) The standing of the applicant

[22] Some preliminary observations are apposite before I examine in more detail the arguments advanced by the intervener and the respondents. First, the applicant has not contended that the administrative action that it impugns in the application for judicial review affects the private legal rights of the Sierra Club or its members, or inflicts on either it or them "special damage" that is over and above that sustained by the public at large. Thus, the applicant's claim to standing is based solely on the appropriateness of the Sierra Club as a representative of the public interest to bring before the Court the allegations that the respondents are in breach of their statutory duty under the CEEA. The grant of standing in such circumstances is, of course, a matter within the discretion of the Court: *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607.

[23] Second, it was not suggested by the intervener or the respondents that the Sierra Club ought first to have asked the Attorney General of Canada, as the protector of public rights, to launch a challenge to the Ministers' refusal to subject the sale of the CANDU nuclear reactors to an environmental assessment. Given that the decisions under review were taken by the Attorney General's cabinet colleagues, who presumably had the benefit of legal advice from lawyers in the Justice Department, such a request would likely be a futile formality.

[24] Third, when the issue of standing is raised in response to an application for judicial review, the burden is on the applicant to establish that she or he has standing to institute the proceedings. However, in this case, the issue of standing is raised in a preliminary motion to strike the applicant's originating notice of motion. In such motions the onus is normally on the moving party to establish on the balance of probabilities that the application lacks merit. It would therefore seem to follow that on a motion to strike an application on the ground that the applicant lacks standing, the burden is on the moving party to satisfy

2) La qualité pour agir du demandeur

[22] La formulation de certaines observations préliminaires s'impose avant d'examiner plus en profondeur les arguments avancés par l'intervenante et les défendeurs. Premièrement, le demandeur ne prétend pas que la mesure administrative contestée dans la demande de contrôle judiciaire touche les droits privés que la loi confère au Sierra Club ou à ses membres, ni qu'elle leur cause à l'un ou l'autre d'entre eux un «dommage spécial» ou «particulier» distinct de celui que subit le grand public. Ainsi, la qualité pour agir revendiquée par le demandeur repose uniquement sur la mesure dans laquelle le Sierra Club est un représentant convenable de l'intérêt public, apte à saisir la Cour d'allégations portant que les intimés ont manqué à une obligation que leur imposait la LCÉE. Il est évident que la reconnaissance de la qualité pour agir dans de telles circonstances relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour: voir l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

[23] Deuxièmement, ni l'intervenante ni les défendeurs n'ont laissé entendre que le Sierra Club aurait d'abord dû demander au procureur général du Canada de contester, en sa qualité de protecteur des droits du public, le refus des ministres de soumettre la vente des réacteurs nucléaires CANDU à une évaluation environnementale. Comme les décisions examinées ont été prises par des collègues du procureur général au Cabinet et qu'il y a lieu de croire que ces derniers ont été conseillés par les avocats du ministère de la Justice, il aurait probablement été vain de mener une telle démarche.

[24] Troisièmement, lorsque la question de la qualité pour agir est soulevée en réponse à une demande de contrôle judiciaire, il incombe au demandeur de prouver qu'il ou elle a la qualité pour intenter les poursuites. Toutefois, en l'espèce, cette question se pose dans le contexte d'une requête préliminaire en radiation de l'avis de requête introductif d'instance présenté par le demandeur. Dans le cadre de telles requêtes, c'est habituellement au requérant qu'il incombe de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la demande n'est pas fondée. Ainsi, il semblerait que, dans le cadre d'une requête en

the Court that the applicant does not have standing.

[25] In my view, a court should be prepared to terminate an application for judicial review on a preliminary motion to strike for lack of standing only in very clear cases. At this stage of the proceeding, the Court may not have all the relevant facts before it, or the benefit of full legal argument on the statutory framework within which the administrative action in question was taken. To the extent that the strength of the applicant's case, and other factors, are relevant to the ground of discretionary standing, the Court may not be in a position to make a fully informed decision that would justify a denial of standing. See, for example, *Iron v. Saskatchewan (Minister of Environment & Public Safety)* (1993), 10 C.E.L.R. (N.S.) 165 (Sask. Q.B.), at pages 166-168.

[26] Of course, when the Court has sufficient material to enable it to make a determination, then it may properly deny standing on a preliminary motion: *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, *supra*, at pages 615-617. However, the willingness of a court to be so satisfied at this stage may depend on the range of factors that it considers relevant to determine whether the applicant has standing, including the strength of the applicant's case, the nature of the relief sought, the ground of review or an analysis of the statute to determine the interests that it is intended to protect: *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Business Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.).

(i) Standing and the *Federal Court Act*, subsection 18.1(1)

[27] The first argument made by the intervener was that standing to make an application for judicial review in the Federal Court is governed by subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act* which provides that:

radiation d'une demande pour absence de qualité pour agir du demandeur, ce soit au requérant qu'il incombe de convaincre la Cour que le demandeur n'a pas qualité pour agir.

[25] À mon avis, ce n'est que dans les cas les plus évidents qu'un tribunal devrait accepter de mettre fin à une demande de contrôle judiciaire à l'étape d'une requête préliminaire en radiation pour défaut de qualité pour agir. En effet, à ce moment-là, il est possible que le tribunal ne dispose pas de tous les faits pertinents et ne bénéficie pas d'une argumentation juridique complète sur le cadre législatif dans lequel s'inscrit la mesure administrative en question. Si la solidité de la cause du demandeur, ainsi que d'autres facteurs, sont pertinents au moyen fondé sur la reconnaissance discrétionnaire de la qualité pour agir, il peut arriver que le tribunal ne puisse pas rendre une décision totalement éclairée justifiant le refus de reconnaître la qualité pour agir. Voir, par exemple, la décision *Iron v. Saskatchewan (Minister of Environment & Public Safety)* (1993), 10 C.E.L.R. (N.S.) 165 (B.R. Sask.), aux pages 166 à 168.

[26] Bien sûr, le tribunal qui estime être saisi d'un dossier suffisant pour lui permettre de se prononcer peut légitimement refuser de reconnaître la qualité pour agir à l'étape d'une requête préliminaire: voir l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, précité, aux pages 615 à 617. Toutefois, l'empressement du tribunal à être ainsi convaincu à cette étape peut dépendre des divers facteurs qu'il considère pertinents pour établir si le demandeur a la qualité pour agir, notamment la solidité de sa cause, la nature de la réparation recherchée, le motif de contrôle ou une analyse de la loi établissant quels intérêts elle vise à protéger: voir l'arrêt *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Business Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.).

(i) La qualité pour agir et le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*

[27] Comme premier argument, l'intervenante a soutenu que la qualité pour présenter une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale est régie par le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui prévoit:

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought. [Emphasis added.]

[28] Counsel for the intervener contended that, by definition, a person who relies on public interest standing, rather than on the infringement of a private right or the infliction of special damage, is not “directly affected”, and therefore lacks standing under subsection 18.1(1). He also referred to case law involving the words “directly affected” in other statutes, where they had been interpreted as requiring the applicant to have an interest similar to that required at common law for a person to be eligible for injunctive or declaratory relief on the basis of “private right” standing.

[29] In particular, in *Canadian Union of Public Employees, Local 30 et al. v. WMI Waste Management of Canada Inc.* (1996), 178 A.R. 297 (C.A.) it was held that a union opposing an application for an approval to operate a waste management facility was not “directly affected” by the grant of approval so that it lacked standing to appeal to a tribunal. However, the interpretation of “directly affected” in the context of a statutory right of appeal to a tribunal is not in my view a reliable indication of the meaning to be attributed to the scope of subsection 18.1(1), where the exclusion of public interest litigants would significantly limit the Court’s jurisdiction to review the legality of federal administrative action.

[30] Counsel frankly conceded that *Sunshine Village Corp. v. Superintendent of Banff National Park* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 201 (F.C.A.) was against him. In that case, which also concerned a challenge by a public interest group concerned with environmental protection, Desjardins J.A. said (at pages 222-223):

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l’objet de la demande. [Non souligné dans l’original.]

[28] Selon l’avocat de l’intervenante, une personne qui revendique la qualité pour agir dans l’intérêt public, plutôt qu’en raison d’une atteinte portée à un droit privé ou du fait qu’elle a subi un dommage particulier ou spécial, n’est pas, par définition, «directement touché[e]» et n’a donc pas la qualité pour agir d’après le paragraphe 18.1(1). L’avocat a également attiré l’attention de la Cour sur des précédents examinant l’expression «directement touché» contenue dans d’autres lois et l’interprétant comme exigeant que le demandeur ait un intérêt similaire à celui qui est requis en common law pour permettre à une personne de pouvoir obtenir une injonction ou un jugement déclaratoire sur le fondement d’une qualité pour agir de droit privé.

[29] Plus particulièrement, dans l’arrêt *Canadian Union of Public Employees, Local 30 et al. v. WMI Waste Management of Canada Inc.* (1996), 178 A.R. 297 (C.A.), la Cour a statué qu’un syndicat s’opposant à une demande d’approbation visant l’exploitation d’une installation de gestion des déchets n’était pas «directement touché» par l’approbation accordée de sorte qu’il n’avait pas la qualité requise pour interjeter appel devant un tribunal. Toutefois, l’interprétation de l’expression «directement touché» dans le contexte d’un droit que confère la loi d’interjeter appel devant un tribunal n’est pas, selon moi, une indication fiable de la portée à donner au paragraphe 18.1(1), dans le cadre duquel l’exclusion des parties agissant dans l’intérêt public limiterait considérablement la compétence de la Cour de réviser la légalité de la mesure administrative fédérale.

[30] L’avocat a sincèrement reconnu que l’arrêt *Sunshine Village Corp. c. Directeur du Parc national de Banff* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 201 (C.A.F.) allait à l’encontre de sa thèse. Dans cette affaire, dans laquelle il s’agissait aussi d’une contestation formée par un groupe de défense de l’intérêt public en matière de protection de l’environnement, M^{me} le juge Desjardins a déclaré (aux pages 222 et 223):

It is evident from the facts that the appellant is not "directly affected by the matter in respect of which relief is sought", namely with regard to the construction agreement of September 17, 1995, and the Charest approval of August 31, 1992. CPAWS does not, therefore, have standing as of right.

I agree, however, with Reed J. in *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)* [[1993] 2 F.C. 229 (T.D.)] that it was not the intention of Parliament, by including the words "directly affected" in subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act*, to restrict the public interest standing to the pre-*Thorson, Borowski, Finlay* test. She suggested that:

... the wording in subsection 18.1(1) allows the Court discretion to grant standing when it is convinced that the particular circumstances of the case and the type of interest which the applicant holds justify status being granted.

Thus Reed J. reasoned that if an applicant is able to meet the above criteria and, assuming that there is a justiciable issue and no other effective and practical means of getting the issue before the courts, standing will be granted.

[31] Counsel for the intervener also brought to my attention an earlier decision, *Glaxo Canada Inc. v. Canada (Minister of National Health and Welfare)*, [1988] 1 F.C. 422 (T.D.), at page 435, in which Rouleau J. held that the plaintiff did not qualify for public interest standing because it did not demonstrate that:

... it has a special interest in the legislation and that it will suffer special prejudice as a result of the illegal actions.

The decision was affirmed in the Federal Court of Appeal ((1990), 68 D.L.R. (4th) 761), where it was said that the requirement in the former subsection 28(2) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] that applicants who are directly affected by a decision may seek to have it set aside was similar to the common law rules for standing. However, the Court did not expressly address the issue of public standing.

Il ressort des faits que l'appelante n'est pas «directement touché[e] par l'objet de la demande», c'est-à-dire par l'accord de construction daté du 17 septembre 1995 et par l'approbation donnée par M. Charest le 31 août 1992. La SPPSNC n'a donc pas qualité pour agir de plein droit.

Je suis toutefois d'accord avec M^{me} le juge Reed lorsqu'elle déclare dans l'affaire *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)* [[1993] 2 C.F. 229 (1^{re} inst.)] qu'en ajoutant les mots «directement touché» au paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, le législateur n'avait pas l'intention de limiter la qualité pour agir dans l'intérêt public au critère défini avant les arrêts *Thorson, Borowski* et *Finlay*. M^{me} le juge Reed a déclaré ceci:

[...] le libellé du paragraphe 18.1(1) attribue à la Cour le pouvoir discrétionnaire de reconnaître la qualité pour agir quand elle est convaincue que les circonstances particulières de l'espèce et le type d'intérêt qu'a le requérant justifient cette reconnaissance.

Par conséquent, M^{me} le juge Reed a soutenu qu'il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir à la partie requérante qui est en mesure de satisfaire au critère précité, à supposer qu'il y ait une question réglable par les voies de justice et qu'il n'existe aucun autre moyen efficace et pratique de soumettre la question aux tribunaux.

[31] L'avocat de l'intervenante a également attiré mon attention sur une décision rendue antérieurement, soit dans l'affaire *Glaxo Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 1 C.F. 422 (1^{re} inst.), à la page 435. Dans cette affaire, le juge Rouleau a statué que la requérante ne pouvait se voir reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public parce qu'elle n'avait pas établi:

[...] qu'elle possède un intérêt particulier dans les dispositions législatives en cause et que les actes illégaux contestés lui causeront un dommage spécial.

La Cour d'appel fédérale a confirmé cette décision ((1990), 68 D.L.R. (4th) 761) et précisé que l'exigence prévue dans l'ancien paragraphe 28(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10] selon laquelle les demandeurs directement touchés par une décision sont admis à solliciter l'annulation de celle-ci était semblable aux règles de common law en matière de qualité pour agir. Toutefois, la Cour n'a pas expressément abordé la question de la qualité pour agir dans l'intérêt public.

[32] For this reason, and because the test formulated by Rouleau J. seems to me virtually identical to that for standing as of right, I do not regard *Glaxo* as an authoritative guide to standing for the purpose of the current subsection 18.1(1). In contrast, *Sunshine Village*, *supra*, clearly holds that a person who satisfies the requirements for discretionary public interest standing may seek relief under subsection 18.1(1), even though not “directly affected”. In my opinion, this is the preferable view, even though the language of subsection 18.1(1) suggests that only those who meet the pre-*Finlay* test may seek judicial review. In the absence of an explicit statutory provision excluding public interest applicants from the Federal Court, it would be so incongruous to subject the Court’s ability to entertain applications for judicial review to a limitation not imposed on other courts, that I am unwilling to adopt the narrower interpretation of subsection 18.1(1) for which the interveners in this case has contended.

[33] In the alternative, counsel argued, Reed J.’s references in *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 2 F.C. 229 (T.D.), at page 283, to “the particular circumstances of the case” and “the type of interest which the applicant holds” as factors relevant to the grant of status or standing indicate that a broader range of considerations may be taken into account under subsection 18.1(1) than those relevant to determining public interest standing at common law.

[34] In the absence of any authority that clearly addresses this point, I would be reluctant to infer from the words of Reed J. an intention to introduce a test for the grant of public interest standing in the Federal Court different from that applied by other courts in Canada. Once it has been decided that the words “directly affected” do not exclude those who apply for judicial review as public interest applicants, I think

[32] Pour ce motif, et parce que le critère formulé par le juge Rouleau me semble pratiquement identique à celui de la qualité pour agir de plein droit, je ne considère pas la décision *Glaxo* comme un précédent en matière de qualité pour agir pour l’application de l’actuel paragraphe 18.1(1). En revanche, dans la décision *Sunshine Village*, précitée, il est clairement statué qu’une personne qui satisfait aux conditions requises pour obtenir la qualité pour agir dans l’intérêt public, laquelle est reconnue de façon discrétionnaire, peut invoquer le paragraphe 18.1(1) pour demander une réparation même si elle n’est pas «directement touché[e]». J’estime qu’il est préférable d’adopter ce point de vue, même si le libellé du paragraphe 18.1(1) donne à penser que seuls ceux qui satisfont au critère défini avant l’arrêt *Finlay* peuvent demander un contrôle judiciaire. En l’absence d’une disposition législative excluant expressément de la compétence de la Cour fédérale les demandeurs agissant dans l’intérêt public, il serait si insolite d’enfermer son pouvoir de connaître des demandes de contrôle judiciaire dans des limites auxquelles les autres tribunaux ne sont pas assujettis, que je ne saurais accepter l’interprétation plus étroite du paragraphe 18.1(1) que propose l’intervenante en l’espèce.

[33] À titre subsidiaire, l’avocat a fait valoir que les mentions faites par M^{me} le juge Reed dans l’arrêt *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229 (1^{re} inst.), à la page 283 des «circonstances particulières de l’espèce» et du «type d’intérêt qu’a le requérant» en tant que facteurs pertinents à la reconnaissance de la qualité pour agir indiquent que, dans le cadre du paragraphe 18.1(1), le tribunal peut tenir compte d’une série de considérations plus étendue que dans le cas de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public en common law.

[34] En l’absence de tout précédent portant directement sur ce point, j’hésite à inférer des propos du juge Reed qu’elle avait l’intention d’introduire, en matière de reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public devant la Cour fédérale, un critère distinct de celui qu’appliquent les autres tribunaux du Canada. Une fois qu’il a été décidé que l’expression «directement touché» n’exclut pas les personnes qui deman-

that it would be imprudent to add a new layer of complexity to a test that already is quite flexible. Moreover, the *Finlay* test is not confined to “the interest which the applicant holds”, but also includes a consideration of the seriousness of the issue raised by the applicant, and a comparison of the applicant’s interest with the interest of other persons and the likelihood of their litigating the matter if the applicant is denied standing. Accordingly, it is not at all clear that Reed J. intended to differentiate the test for public interest standing under subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act* from that established at common law.

(ii) Public interest standing at common law

[35] Whether a public interest applicant should be granted standing is determined by reference to the three well-known factors established by the Supreme Court of Canada in *Finlay, supra*, and the preceding trilogy of cases dealing with public interest standing and constitutional challenges, namely, *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575 and *Nova Scotia Board of Censors v. Attorney General (N.S.)*, [1978] 2 S.C.R. 662.

[36] Thus, a reviewing court must consider whether the litigation raises a serious or justiciable issue; whether the applicant has a genuine interest in the outcome or subject-matter of the litigation; and whether there are persons other than the applicant who are more directly affected and who can reasonably be expected to litigate the issues raised by the applicant. These should be approached not, as a list of items to be checked off mechanically, but in light of the different policy considerations that the standing requirement addresses: *Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 225 (Ont. C.A.).

dent un contrôle judiciaire au nom de l’intérêt public, je considère imprudent d’ajouter un autre niveau de complexité à un critère déjà assez souple. En outre, le critère de l’arrêt *Finlay* ne se limite pas à l’«intérêt qu’a le requérant», mais inclut aussi une évaluation du sérieux de la question soulevée par le demandeur ainsi qu’une comparaison de son intérêt avec celui d’autres personnes et un examen de la probabilité que celles-ci portent l’affaire en justice si le demandeur se voit refuser la qualité pour agir. Par conséquent, il n’est pas du tout évident que le juge Reed entendait faire une distinction entre le critère applicable à la qualité pour agir dans l’intérêt public dans le cadre du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* et celui qui est établi en common law.

(ii) La qualité pour agir dans l’intérêt public en common law

[35] Pour décider s’il faut reconnaître à un demandeur la qualité pour agir dans l’intérêt public, il y a lieu d’appliquer trois facteurs bien connus, établis par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Finlay*, précité, et dans la trilogie de décisions qui a précédé cet arrêt et qui porte sur la qualité pour agir dans l’intérêt public dans le cadre des contestations constitutionnelles, à savoir les arrêts *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575 et *Nova Scotia Board of Censors c. Procureur général (N.-É.)*, [1978] 2 R.C.S. 662.

[36] Ainsi, le tribunal chargé d’un contrôle doit vérifier si le litige pose une question sérieuse ou réglable par voie judiciaire, si le demandeur a un intérêt véritable dans l’issue du litige et s’il existe des personnes autres que le demandeur qui sont plus directement touchées et dont on peut raisonnablement s’attendre à ce qu’elles saisissent la justice des questions que soulève le demandeur. Ces points ne doivent pas être considérés comme une liste d’éléments à cocher de manière mécanique, mais plutôt en fonction des différentes considérations générales que vise l’exigence applicable en matière de qualité pour agir: voir l’arrêt *Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 225 (C.A. Ont.).

(a) a serious or justiciable issue

[37] The respondent Ministers conceded that the applicant satisfied this element of the public interest standing test, but the intervener did not. Counsel for the intervener did not argue that the issues raised in the application for judicial review were non-justiciable, in the sense that they were not appropriate for determination by a court, as opposed to another branch of government. Rather, the argument was that the applicant was so unlikely to be successful on the merits on the application for judicial review that it should be denied standing.

[38] It seems now to be settled law that the seriousness of the issues raised by a public interest applicant encompasses both the importance of the issues and the likelihood of their being resolved in favour of the applicant. Given the discretionary nature of public interest standing, and its concern to ensure that scarce public resources are not squandered and other litigants are not subjected to further delay, it seems appropriate that the merits of the claim should be taken into consideration: *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*; *Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675.

[39] However, when the question of standing is raised in a preliminary motion, such as is the case here, a court should not subject the strength of an applicant's claim to a level of scrutiny that probes more deeply than considering whether, on the materials before the court, the applicant has a fairly arguable case or, putting it the other way, has no reasonable cause of action: *Energy Probe v. Canada (Attorney General)* (1989), 68 O.R. (2d) 449 (C.A.); *Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)*, *supra*. The burden will be on the moving party in a preliminary motion to demonstrate that the applicant fails to satisfy even this low threshold test.

(a) Il se pose une question sérieuse ou réglable par voie judiciaire

[37] Les ministres défendeurs, au contraire de l'intervenante, concèdent que le demandeur satisfait à cet élément du critère applicable en matière de qualité pour agir dans l'intérêt public. L'avocat de l'intervenante ne soutient pas que les questions que pose la demande de contrôle judiciaire ne sont pas réglables par voie de justice, en ce sens qu'un tribunal ne peut se prononcer sur celles-ci, par opposition à une autre agence du gouvernement. Il prétend plutôt qu'il y a si peu de chances que le demandeur ait gain de cause sur le fond de la demande de contrôle judiciaire qu'il devrait se voir refuser la qualité pour agir.

[38] Selon un principe juridique qui semble maintenant établi, le caractère sérieux des questions que pose un demandeur agissant dans l'intérêt public comprend tant l'importance des questions soulevées que la probabilité que la demande soit accueillie. Étant donné la nature discrétionnaire de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public et le souci de veiller à ce que les ressources publiques limitées ne soient pas dissipées et que d'autres parties n'aient pas à supporter des délais supplémentaires, il semblerait qu'il convienne de prendre en compte le bien-fondé de la demande: voir les arrêts *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*; *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675.

[39] Toutefois, quand la question de la qualité pour agir se pose dans le cadre d'une requête préliminaire, comme c'est le cas en l'espèce, l'examen auquel un tribunal devrait soumettre la solidité de la cause du demandeur ne devrait pas dépasser la vérification que le dossier présenté par le demandeur établit qu'il a une cause raisonnablement défendable ou, à l'inverse, qu'il ne possède pas une cause raisonnable d'action: voir l'arrêt *Energy Probe v. Canada (Attorney general)* (1989), 68 O.R. (2d) 449 (C.A.) et l'arrêt *Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)*, précité. Dans le cadre d'une requête préliminaire, c'est au requérant qu'il incombe de prouver que le demandeur ne satisfait même pas à ce critère préliminaire peu exigeant.

[40] The intervener in this case falls well short of discharging this burden, in large part because the aspects of the appellant's claim on which it focuses involves the exercise of discretion by the Court. In my view, such decisions are generally better made when the Court has before it all the relevant facts and has heard full legal arguments, rather than, as here, on a preliminary motion to strike.

[41] Thus, even on the assumption that, as the intervener contends, the limitation period for making an application for judicial review started on November 26, 1996, when the Prime Minister announced the sale of the CANDU reactors and thereby "communicated" the decision within the meaning of subsection 18.1(2) of the *Federal Court Act*, rather than, as the applicant alleges, on December 21, 1996, when it was first advised by the Ministers that they had decided that the CEAA did not apply to the sale, the Court has a discretion under subsection 18.1(2) to extend the 30-day period within which an application must normally be made. In view of the relatively short delay involved in this case, the public importance of the issues and the difficulty that the Sierra Club had in obtaining information about the sale and whether it would be subjected to an environmental assessment, it is by no means certain, or even probable, that a judge of this Court hearing the application for judicial review would refuse to exercise her or his discretion to extend the limitation period *ex post facto*.

[42] The intervener also maintained that the remedies sought by the Sierra Club were simply not available to it, and that its application was thus bound to fail. Again, the intervener relied upon issues that are within the discretion of the Court when deciding whether to grant relief, and as such are more appropriately addressed in the context of a consideration of the merits of the application for judicial review. For example, the intervener maintained that the applicant had produced no evidence that any harm is likely to result from the allegedly unlawful refusal of the respondents to subject to an environmental assessment

[40] En l'espèce, l'intervenante est loin de s'être acquittée de ce fardeau, principalement parce que les aspects de la demande sur lesquels elle a insisté font jouer le pouvoir discrétionnaire de la Cour. J'estime qu'il est généralement préférable que la Cour se prononce sur ce genre de questions après avoir été informée de tous les faits pertinents et avoir entendu tous les arguments juridiques, plutôt que, comme en l'espèce, au moment d'une requête préliminaire en radiation.

[41] Ainsi, même si l'on présume, comme le prétend l'intervenante, que le délai de prescription pour présenter la demande de contrôle judiciaire a commencé à courir le 26 novembre 1996, au moment où le premier ministre a annoncé la vente des réacteurs CANDU et a ainsi «communiqué» sa décision selon ce que prévoit le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, et non le 21 décembre 1996, comme le prétend le demandeur, lorsque les ministres l'ont informé pour la première fois qu'ils avaient décidé que la LCÉE ne s'appliquait pas à la vente, le paragraphe 18.1(2) investit la Cour du pouvoir discrétionnaire de proroger le délai de trente jours impartit normalement pour présenter une demande. Compte tenu du retard relativement court connu en l'espèce, de l'importance des questions soulevées pour le public et des difficultés éprouvées par le Sierra Club pour obtenir des renseignements au sujet de la vente et de son assujettissement à une évaluation environnementale, il est loin d'être sûr, ou même probable, qu'un juge de la présente Cour saisi de la demande de contrôle judiciaire refuserait d'exercer son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai de prescription *ex post facto*.

[42] L'intervenante soutient en outre que le Sierra Club ne peut tout simplement pas obtenir les mesures de redressement qu'il recherche et que sa demande doit donc nécessairement échouer. Encore une fois, les points qu'elle avance dépendent de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour, qui décide d'accorder ou non la réparation, et il est plus judicieux de trancher celles-ci dans le cadre de l'examen de la demande de contrôle judiciaire sur le fond. Par exemple, l'intervenante soutient que le demandeur n'a présenté aucune preuve établissant qu'un préjudice est susceptible de résulter du refus prétendument illégal

review under the CEEA the sale to China of the nuclear reactors, and their construction and operation in China. The intervener stated that there is a legally required environmental assessment process in place in China, and there was no evidence that this would not be adequate to protect the public from a potentially hazardous operation.

[43] Counsel relied on *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441 for the proposition that, in the absence of a showing of likely harm, the Court when hearing the application for judicial review would not grant the declaratory or injunctive relief sought by the applicant.

[44] In my opinion, this argument is untenable. *Operation Dismantle* is easily distinguishable. In that case, the plaintiff based its claim that the cabinet was acting unlawfully on the ground that permitting weapons testing in Canada would put at risk the constitutional right guaranteed by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] not to be deprived of life and security of the person. Since the Court held that whether the testing would increase the danger of a military attack on Canada was not susceptible of proof in a court of law, the plaintiff's claim collapsed.

[45] In the case before me, however, the illegality alleged by the applicant is a breach of the statutory duty imposed on a public body to conduct an environmental assessment. While the grant of declaratory relief is within the discretion of the Court, I know of no authority for the proposition that the applicant must prove that the alleged illegality will cause future harm in order to be granted public interest standing. Of course, a court may refuse relief in the exercise of its discretion if satisfied that the remedy sought would have no practical effect or utility. But again, this is not a matter that can be properly decided in the context of a preliminary motion to strike.

des défendeurs d'assujettir à une évaluation environnementale prévue par la LCÉE la vente de réacteurs nucléaires à la Chine, de même que leur construction et leur exploitation dans ce pays. Selon l'intervenante, la loi chinoise prescrit un processus d'évaluation environnementale et rien ne prouve que ce processus ne permet pas de protéger le public contre une exploitation potentiellement dangereuse.

[43] L'avocat invoque l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, à l'appui de l'argument selon lequel la Cour saisie d'une demande de contrôle judiciaire refusera de prononcer l'injonction ou le jugement déclaratoire sollicité par le demandeur en l'absence d'une démonstration de l'existence d'un préjudice ou d'un dommage probable.

[44] À mon avis, cet argument est indéfendable. L'arrêt *Operation Dismantle* se distingue facilement du présent cas. Dans cette affaire, le demandeur prétendait que le Cabinet avait agi illégalement parce qu'en permettant les essais d'armes au Canada, il mettait en danger le droit constitutionnel à la vie et à la sécurité garanti par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. La Cour ayant statué qu'il était impossible de prouver devant une cour de justice que les essais augmentaient le risque d'une attaque militaire contre le Canada, la demande a échoué.

[45] Toutefois, dans l'affaire dont je suis saisi, l'illégalité dont se plaint le demandeur est un manquement à l'obligation de procéder à une évaluation environnementale que la loi impose à un organisme public. Je sais qu'un jugement déclaratoire relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour, mais je ne connais aucun précédent étayant l'argument selon lequel le demandeur doit prouver que l'illégalité reprochée causera un préjudice futur pour pouvoir obtenir la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public. Il est évident qu'un tribunal peut, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, refuser d'accorder une réparation s'il est convaincu que celle-ci n'aurait

[46] Finally, the intervener argued that the order of *mandamus* that the applicant seeks to require the respondent to ensure that the CANDU sale is subject to an environmental assessment in accordance with the CEEA could not be granted because *mandamus* is only issued to those to whom respondents owe a legal duty. However, whether a more stringent test of standing applies to *mandamus* than to other remedies must be regarded as doubtful after *Finlay*.

[47] In any event, the statutory orders that this Court may grant under subsection 18.1(3) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5], while doubtless modelled on the forms of relief available under the prerogative orders and the declaration and injunction, are not necessarily encrusted with the same technicalities that at one time hampered the development of the common law remedies of judicial review. Again, to the extent that public interest standing should be granted more sparingly when the relief sought is mandatory in nature is simply one of the facts to be considered in the exercise of the discretion of the Court when the application for judicial review is heard on its merits.

[48] I conclude, therefore, that the application for judicial review raises a serious or justiciable issue and should not be struck out on this ground.

(b) a genuine interest

[49] Whether the applicant has a genuine interest in the outcome of the application for judicial review or, to use the words of subsection 18.1(1), “by the matter in respect of which relief is sought”, is a more diffi-

aucune conséquence ou utilité pratique. Je répète, toutefois, qu’il ne s’agit pas d’une question qu’il convient de trancher dans le cadre d’une requête préliminaire en radiation.

[46] Finalement, l’intervenante soutient que l’ordonnance de *mandamus* sollicitée par le demandeur pour obliger les défendeurs à s’assurer que la vente des CANDU est soumise à une évaluation environnementale conforme à la LCÉE ne saurait être accordée parce qu’un *mandamus* n’est délivré qu’aux personnes envers lesquelles les défendeurs ont une obligation selon la loi. Malgré cela, il est pour le moins difficile de croire, après l’arrêt *Finlay*, qu’il faut appliquer un critère plus rigoureux en matière de qualité pour agir dans le cas d’un *mandamus* que dans celui des autres mesures de redressement.

[47] Quoi qu’il en soit, les ordonnances que le paragraphe 18.1(3) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] autorise la présente Cour à prononcer, bien qu’elles aient été sans aucun doute façonnées à partir des mesures de réparation qu’offrent les ordonnances de prérogative ainsi que le jugement déclaratoire et l’injonction, ne sont pas nécessairement assujetties aux mêmes questions de forme qui, à une certaine époque, ont freiné l’évolution, en common law, des mesures de redressement applicables en matière de contrôle. Encore une fois, la mesure dans laquelle la qualité pour agir dans l’intérêt public devrait être reconnue avec plus de modération lorsque la réparation demandée est de nature obligatoire n’est qu’un des faits que la Cour est appelée à prendre en compte dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire au moment où elle entend la demande de contrôle judiciaire sur le fond.

[48] Par conséquent, je conclus que la demande de contrôle judiciaire pose une question sérieuse ou réglable par voie judiciaire et ne devrait pas être radiée pour ce motif.

(b) un intérêt véritable

[49] Il est plus difficile de décider si le demandeur a un intérêt véritable dans l’issue de la demande de contrôle judiciaire ou, pour reprendre le libellé du paragraphe 18.1(1), dans «l’objet de la demande».

cult question. The intervener advanced a novel theory that it claimed explained the case law to date on this aspect of the requirements for public interest standing. The argument is that the following test may be inferred from the results of the cases, if not always from the reasons for judgment: “Has the applicant demonstrated a reasonably apprehended harm to a vulnerable constituency, and is it the appropriate body to represent that constituency? Only if the answer to this question is in the affirmative, will the applicant have demonstrated a ‘genuine interest’ that will support the grant of public interest standing.”

[50] For example, standing could be said to have been granted in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, *supra*, because Mr. Finlay, a recipient of provincial welfare benefits, was an appropriate person to represent other welfare recipients, a vulnerable group, who might reasonably fear that, if the federal government continued to fund Manitoba’s welfare program even though the legislation did not meet the national standards then prescribed in the *Canada Assistance Plan* [R.S.C. 1970, c. C-1] (CAP), they would be denied benefits at the level and on the terms guaranteed by the CAP.

[51] Similarly, in *Canadian Council of Churches*, *supra*, the Council was recognized as having a “genuine interest” in the validity of certain provisions of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] because there was a reasonable apprehension that, if allowed to remain in place, these provisions would harm the interests of refugee claimants, a vulnerable group, and that the Council’s track record of involvement with the legal rights and well-being of refugees made them an appropriate body to represent the public interest in this litigation.

[52] I agree that one function performed by the “genuine interest” requirement is to help to ensure that those granted public interest standing have an experi-

L’intervenante avance une théorie nouvelle qui, selon elle, explique les précédents rendus jusqu’à présent sur cet aspect des exigences applicables en matière de qualité pour agir dans l’intérêt public. Selon cet argument, à partir des résultats qu’ont eus ces décisions, il est possible de distinguer le critère suivant, qui ne ressort pas toujours des motifs du jugement: [TRADUCTION] «Le demandeur a-t-il établi l’existence d’une crainte raisonnable qu’un préjudice sera causé à un groupe vulnérable et est-il l’organisme qui convient pour représenter ce groupe? C’est seulement si l’on peut répondre par l’affirmative à cette question que le demandeur établit qu’il a un “intérêt véritable” justifiant de lui reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt public.»

[50] Par exemple, il est possible de prétendre que, dans l’arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, précité, la qualité pour agir a été reconnue à M. Finlay, un prestataire d’aide sociale provinciale, parce qu’il était une personne qui convenait pour représenter d’autres prestataires, un groupe vulnérable, qui pouvaient raisonnablement craindre de se voir privés du niveau des prestations fixé par le *Régime d’assistance publique du Canada* [S.R.C. 1970, ch. C-1] (RAPC), aux conditions prévues par ce régime, si le gouvernement fédéral continuait à subventionner le programme d’aide sociale du Manitoba en dépit de la non-conformité de la loi de cette province avec les normes nationales alors prescrites par le RAPC.

[51] De même, dans l’arrêt *Conseil canadien des Églises*, précité, la Cour a reconnu que le Conseil avait un «intérêt véritable» dans la validité de certaines dispositions de la *Loi sur l’immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] parce qu’il existait une crainte raisonnable que le maintien de ces dispositions puisse causer un préjudice aux intérêts des demandeurs du statut de réfugié, un groupe vulnérable, et que les antécédents du Conseil en matière de défense des droits et du bien-être des réfugiés en faisait un organisme qui convenait pour représenter les intérêts du public dans ce litige.

[52] Je conviens que l’exigence d’un «intérêt véritable» a notamment pour objet de garantir que ceux qui se voient reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt

ence and expertise with respect to the underlying subject-matter of the litigation that will inform their written and oral submissions made in support of the application for judicial review, and will assist the Court to reach an appropriate result. I consider below whether the Sierra Club has a genuine interest in this sense.

[53] However, I do not agree that the case law supports, even implicitly, the notion that public interest standing is only ever granted to protect members of vulnerable groups from reasonably apprehended harm. No doubt there will continue to be instances in which standing is granted in such situations: members of vulnerable groups are, after all, often not in a position to defend their interests through litigation, and it is therefore quite appropriate that organizations that have an involvement with the issues should be allowed to litigate on their behalf.

[54] But in my view, the intervener's theory of public interest standing is too narrow because it overlooks the fact that an important reason for the extension of public interest standing beyond the Attorney General has been to protect the constitutional precepts of the rule of law and democratic accountability. If public interest standing were confined in the manner suggested by the intervener, then a wide range of administrative action would potentially be exempted from the restraints of legality, and the need to comply with the duly expressed will of Parliament. However, it may also be said that, since the public interest in the global environment is very fragmented, public interest groups with a relevant track record will often be the only likely litigants willing and able to institute legal proceedings to ensure that statutory duties are discharged by the public officials upon whom they have been imposed.

[55] The next aspect of the "genuine interest" element of the public interest standing test is whether the Sierra Club has demonstrated a degree of involvement with the subject-matter of the application for

public possède, relativement à l'objet de la demande, une expérience et des connaissances qui serviront à formuler les observations orales et écrites qu'ils présenteront à l'appui de leur demande de contrôle judiciaire et qui aideront la Cour à parvenir au bon résultat. J'examinerai, ci-après, la question de savoir si Sierra Club a un intérêt véritable dans ce sens.

[53] Toutefois, j'estime que la jurisprudence n'étaye pas, même implicitement, la théorie selon laquelle la qualité pour agir dans l'intérêt public est toujours reconnue seulement pour protéger des membres de groupes vulnérables contre une crainte raisonnable de préjudice. Il ne fait aucun doute que la qualité pour agir continuera d'être reconnue dans de tels cas: après tout, il arrive souvent que les membres de groupes vulnérables ne soient pas en mesure d'intenter des poursuites pour défendre leurs intérêts et il convient donc très bien qu'on permette à des organisations engagées dans les domaines concernés d'ester en leur nom.

[54] Toutefois, la théorie de l'intervenante en matière de qualité pour agir dans l'intérêt public est trop limitée: elle oublie qu'un des motifs importants justifiant l'extension de la qualité pour agir à d'autres qu'au procureur général est le souci de protéger les préceptes constitutionnels que sont la primauté du droit et l'obligation de rendre compte en régime démocratique. Si la qualité pour agir dans l'intérêt public était restreinte comme le prétend l'intervenante, alors un large éventail de mesures administratives pourraient échapper aux contraintes de la légalité et à la nécessité d'être conformes à la volonté dûment exprimée du Parlement. Par ailleurs, on peut dire aussi que, vu la fragmentation de l'intérêt public dans l'environnement global, il arrivera souvent que des groupes de défense de l'intérêt public ayant des antécédents pertinents seront vraisemblablement les seules parties disposées et aptes à intenter des poursuites visant à s'assurer que les agents de l'État exécutent les obligations que leur impose la loi.

[55] Par ailleurs, pour décider si le Sierra Club a un «intérêt véritable» justifiant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public, il faut se demander si ce Club a établi, dans ce qui fait l'objet

judicial review that is sufficient to make it an appropriate body to institute this proceeding in the public interest.

[56] The subject-matter of the application, or “the matter in respect of which relief is sought”, is whether there is a statutory duty to subject the export of the CANDU nuclear reactors to China, and their construction and operation there, to a full environmental assessment, and whether the approval of the partial financing of the transaction from public funds is unlawful in the event that an assessment has not been conducted as required by the CEEA.

[57] The Sierra Club’s interest in these issues of legality stems from its concern with the protection of the environment, and its belief that the project under review may endanger the environment, especially in the event of an accident. The Sierra Club takes the position that the CEEA and the environmental assessment process that it mandates are important legal and administrative tools for ensuring a degree of transparency and public accountability that will help to avoid the making of decisions that may prove to be environmentally costly.

[58] In other words, the Sierra Club’s interest in the legal issues that they raise is intimately linked to its corporate objectives. Accordingly, I do not accept the intervenor’s submission that the Sierra Club’s interest is confined to “legal process” as an abstract principle. Similarly, I do not accept their submission that the Sierra Club’s opposition to the use of nuclear power establishes that it is litigating for political reasons, and is inconsistent with its having a genuine interest in the outcome of the application for judicial review. Litigants go to court to advance their own interests or those that they support; challenges to the legality of governmental action are normally fuelled by more than an abstract concern for ensuring the supremacy of the law.

[59] The intervenor and the respondents sought to show that the applicant had no genuine interest by

de la demande de contrôle judiciaire, l’existence d’un intérêt suffisant pour être reconnu comme un organisme convenable pour intenter les poursuites dans l’intérêt public.

[56] La demande a pour objet d’établir si la loi impose l’obligation de soumettre l’exportation, la construction et l’exploitation des réacteurs nucléaires CANDU en Chine à une évaluation environnementale complète et si l’approbation d’un financement partiel de l’opération au moyen de fonds publics est illégale en l’absence d’une évaluation exigée par la LCÉE.

[57] L’intérêt du Sierra Club dans ces questions de légalité vient de son souci de la protection de l’environnement et de sa conviction que le projet examiné peut constituer une menace pour l’environnement, surtout en cas d’accident. Selon le Sierra Club, la LCÉE et le processus d’évaluation environnementale qu’elle rend obligatoire sont des outils légaux et administratifs importants pour garantir un degré de transparence et de responsabilité publique susceptible de contribuer à éviter la prise de décisions risquant de peser lourdement sur l’environnement.

[58] En d’autres termes, l’intérêt du Sierra Club dans les questions de droit qu’il soulève est intimement lié à ses objectifs généraux. Par conséquent, je rejette la prétention de l’intervenante qui soutient que l’intérêt du Sierra Club se limite à la «légalité du processus» en tant que principe abstrait. De même, je n’accepte pas son allégation suivant laquelle l’opposition du Sierra Club à l’utilisation de l’énergie nucléaire prouve qu’il tente des poursuites pour des motifs politiques et est incompatible avec l’existence d’un intérêt véritable dans l’issue de la demande de contrôle judiciaire. Les plaideurs vont devant les tribunaux pour faire valoir leurs propres intérêts ou ceux qu’ils défendent; il faut normalement plus qu’une préoccupation abstraite de s’assurer de la suprématie de la loi pour alimenter des contestations de la légalité d’une mesure gouvernementale.

[59] L’intervenante et les défendeurs cherchent à démontrer que le demandeur n’a pas d’intérêt véritable

arguing that the actual experience of the Sierra Club, and of its Executive Director, Ms. May, was significantly narrower than the project that is challenged in this case, namely the export of nuclear reactors to China, their financing, and the activities that may be carried out in Canada in order to fulfil the contract.

[60] The intervener and the respondents acknowledge that the Sierra Club or its Executive Director has been actively involved in the development of the CEEA and of the POC Regulations, although the validity of the Regulations seems no longer to be an issue in the case. They note, too, that the applicant is a member of a coalition dedicated to the phasing out of the use of nuclear power and that the Sierra Club's stated policies include a concern with nuclear power and the export of reactors.

[61] But, they say, statements of corporate objectives, priorities and concerns are no substitute for actual involvement with the issues that underlie litigation. It is the expertise, understanding and insights that come from hands-on experience that enables an applicant to make a constructive contribution to the resolution of the issues in dispute in the litigation, and thus justifies its grant of public interest standing. In a word, the Sierra Club has no adequate track-record relevant to the issues in this case that gives it "a genuine interest" in the subject-matter of this litigation.

[62] The intervener and the respondents relied heavily on *Shiell v. Atomic Energy Control Board* (1995), 33 Admin. L.R. (2d) 122 (F.C.T.D.) to demonstrate that the Sierra Club lacks a genuine interest. In that case, the applicant sought to set aside an amendment by the Atomic Energy Control Board of an operating licence held by Cameco Corp. enabling it to construct an expanded tailing management system in connection with the operation of its uranium mine and mill at Key Lake in Saskatchewan. The applicant, Ms. Shiell, had a long record of appearances at hearings held with respect to the development of uranium mining in Saskatchewan. Heald D.J. dismissed the application on the ground that the applicant lacked standing. He said (at page 127):

en soutenant que l'expérience réelle du Sierra Club, et de sa directrice exécutive, M^{me} May, est considérablement plus limitée que le projet contesté en l'espèce, à savoir l'exportation de réacteurs nucléaires en Chine, leur financement et les activités susceptibles d'être menées au Canada dans l'exécution du contrat.

[60] L'intervenante et les défendeurs reconnaissent que le Sierra Club ou sa directrice exécutive ont participé activement à l'élaboration de la LCÉE et du Règlement sur le PÉEPREC, bien que la validité de ce Règlement ne semble plus être en litige en l'espèce. Ils notent aussi que le Sierra Club est membre d'une coalition vouée à l'élimination progressive du recours à l'énergie nucléaire et qu'il a pris position à l'égard, entre autres, de l'énergie nucléaire et de l'exportation de réacteurs.

[61] Mais, disent-ils, l'énoncé des objectifs généraux, des priorités et des intérêts ne saurait remplacer une intervention réelle dans le domaine des questions visées par l'instance. Ce sont les connaissances spécialisées, la compréhension et la perspective acquises par l'expérience pratique qui permettent à un demandeur de contribuer de manière constructive à la résolution des questions en litige dans une instance et qui justifient de lui reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. En un mot, les antécédents du Sierra Club ne sont ni assez pertinents aux questions que soulève l'espèce, ni suffisants pour lui conférer un «intérêt véritable» dans l'objet de cette demande.

[62] L'intervenante et les défendeurs se fondent en grande partie sur la décision prononcée dans l'affaire *Shiell c. Commission de contrôle de l'énergie atomique* (1995), 33 Admin. L.R. (2d) 122 (C.F. 1^{re} inst.) pour établir que le Sierra Club n'a pas d'intérêt véritable. Dans cette affaire, la requérante sollicitait l'annulation d'une modification que la Commission de contrôle de l'énergie atomique avait apportée à une licence d'exploitation détenue par Cameco Corp. et qui permettait à cette entreprise de construire un plus grand système de gestion des rebuts liés à l'exploitation de sa mine et de son usine de traitement d'uranium de Key Lake, en Saskatchewan. La requérante, M^{me} Shiell, avait souvent participé à des audiences portant sur l'exploitation des mines d'uranium en

As in *Amok*, the applicant does not have a direct personal interest in these proceedings, and accordingly, the decision in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [[1986] 2 S.C.R. 607] has no relevance. She lives at Nipawin Saskatchewan, several hundred miles from the respondent's Key Lake operation. Her interest is neither direct nor personal. The decision a quo will not affect her in any way different from that felt by any other member of the general public.

[63] Let me make three points about this decision. First, with all respect, a requirement of a "direct personal interest" is not now the test required by the common law for public interest standing: "genuine interest" is significantly broader. "Direct personal interest" is much closer to the test used to determine whether a person has standing as of right, on the ground that the person's legal rights or interests are affected, or that the person has sustained harm that is different from that suffered by other members of the public.

[64] Second, the case of *Shiell v. Amok Ltd.* (1987), 27 Admin. L.R. 1 (Sask. Q.B.) on which Heald D.J. relied is distinguishable from the case at bar on the ground that, in that case, Barclay J. regarded the dispute as one that was essentially between two private individuals, and not as one involving an allegation of unlawful conduct by agencies of government. Barclay J. stated [at page 13]: "[p]ublic interest standing should not be conferred to enable a party to sue a private individual or a corporation." Accordingly, he applied the standing test applicable to the tort of public nuisance by asking whether the plaintiff had suffered special damage over and above that of the public at large.

[65] Third, *Shiell* is probably best understood as a case in which there were persons more directly affected than the plaintiff, because they lived much closer to the uranium mine. This case is therefore more relevant to the third element of the public interest standing test than to whether the plaintiff has a genuine interest.

Saskatchewan. Le juge suppléant Heald a rejeté sa demande parce qu'elle n'avait pas la qualité pour agir. Il a indiqué (à la page 127):

Comme dans la cause *Amok*, la requérante n'a pas un intérêt personnel direct dans la proposition en question; il s'ensuit que la jurisprudence *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [[1986] 2 R.C.S. 607] n'a pas d'application en l'espèce. Elle vit à Nipawin (Saskatchewan), à des centaines de milles de l'entreprise de Key Lake de l'intimée. Son intérêt n'est ni direct ni personnel. La décision en cause ne l'affecte pas plus qu'elle n'affecte le grand public.

[63] Je souhaiterais faire trois commentaires au sujet de cette décision. Premièrement je me permets d'indiquer, avec déférence, qu'un «intérêt personnel direct» n'est plus maintenant requis en common law pour agir dans l'intérêt public: l'intérêt véritable représente un critère considérablement plus étendu. Le critère de l'«intérêt personnel direct» se rapproche davantage du critère utilisé pour décider si une personne a la qualité pour agir de plein droit, parce que ses droits et intérêts juridiques sont touchés ou qu'elle a subi un préjudice distinct de celui des autres membres du public.

[64] Deuxièmement, l'affaire *Shiell v. Amok Ltd.* (1987), 27 Admin. L.R. 1 (B.R. Sask.) invoquée par le juge suppléant Heald se différencie de la présente espèce parce que, dans cette affaire, le juge Barclay a considéré qu'il s'agissait d'un litige opposant essentiellement deux particuliers et non d'un litige alléguant une conduite illégale de la part d'organismes gouvernementaux. Ce juge a déclaré [à la page 13] que [TRADUCTION] «la qualité pour agir dans l'intérêt public ne doit pas être reconnue pour permettre à une partie de poursuivre un particulier ou une société». Par conséquent, il a utilisé le critère de la qualité pour agir qui est applicable en matière de délit civil de nuisance en se demandant si le dommage particulier subi par la demanderesse était distinct de celui subi par le public en général.

[65] Troisièmement, il est probablement préférable d'interpréter la décision *Shiell* comme une affaire dans laquelle des personnes étaient plus directement touchées que la demanderesse, parce qu'elles vivaient beaucoup plus près de la mine d'uranium. Ainsi, cette décision se rapporte davantage au troisième élément de la qualité pour agir dans l'intérêt public qu'à la

[66] In support of its contention that the Sierra Club's level of involvement is sufficient to demonstrate that it has a genuine interest in the subject-matter of this litigation, its counsel relied upon *Sunshine Village Corp.*, *supra*, where the Canadian Parks and Wilderness Society (CPAWS) was granted standing to challenge the legality of a proposed development in Banff National Park, largely on the basis of the applicant's track record of general interest in preserving [at page 223] "the integrity of ecosystem in Canada's parks and wilderness areas." This seems to me quite similar to the facts of the present case.

[67] Also relevant here is *R v Secretary of State for Foreign Affairs, ex p World Development Movement Ltd*, [1995] 1 All ER 611 (Q.B.D.), where an English court granted standing to the applicant, a public interest group concerned with issues of overseas aid and development, to challenge the legality of funding by the respondent of the construction of a dam and hydro electric power station on the Pergau River in Malaysia. The applicant's members and supporters had engaged in lobbying and letter writing in connection with a variety of aid and development issues over the years; the applicant was also a member of a broader organization that brought together academics and campaigners interested in these issues.

[68] In my view, the intervener and respondents have not demonstrated that the Sierra Club lacks a genuine interest in the subject-matter of this litigation by virtue of its limited involvement with the export of nuclear reactors. Although the Sierra Club of Canada has only been in existence since 1992 it is able to draw upon the experience of affiliated organizations. The involvement of the Club and its Executive Director in the development and enforcement of the environmental assessment process in Canada, and in the applicability of that process to overseas projects, even though the validity of the POC Regulations may not

question de savoir si la demanderesse a un intérêt véritable.

[66] L'avocat du Sierra Club a invoqué l'arrêt *Sunshine Village Corp.*, précité, pour étayer sa prétention que les antécédents du Club sont suffisants pour établir qu'il possède un intérêt véritable dans l'objet du présent litige. Dans cet arrêt, la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada (SPPSNC) s'est vu reconnaître la qualité pour contester la légalité d'un aménagement envisagé dans le parc national Banff, principalement en raison de ses antécédents dans la défense de l'intérêt général à la préservation de [à la page 223] «l'intégrité de l'écosystème dans les parcs et les réserves naturelles du Canada». Cette situation me paraît largement semblable aux faits du présent cas.

[67] Par ailleurs, l'affaire *R v Secretary of State for Foreign Affairs, ex p World Development Movement Ltd*, [1995] 1 All ER 611 (Q.B.D.), dans laquelle un tribunal anglais a reconnu au demandeur, un groupe d'intérêt public s'intéressant aux questions d'aide et de développement à l'étranger, la qualité pour contester la légalité du financement accordé par l'intimé à la construction d'un barrage et d'une centrale hydroélectrique sur la rivière Pergau en Malaisie, s'applique aussi. Au cours des ans, les membres et les partisans du demandeur avaient fait du lobbying et avaient écrit des lettres au sujet de diverses questions d'aide et de développement; le demandeur appartenait également à une plus grosse organisation réunissant des professeurs et des militants s'intéressant à ces questions.

[68] À mon avis, l'intervenante et les défendeurs n'ont pas réussi à établir que le Sierra Club est dépourvu d'un intérêt véritable dans l'objet du présent litige en raison de son expérience limitée en matière d'exportation de réacteurs nucléaires. Il est vrai que le Sierra Club du Canada n'existe que depuis 1992, mais il peut tirer des leçons de l'expérience provenant d'organismes liés. La participation du Club et de sa directrice exécutive à l'élaboration et l'application du processus d'évaluation environnementale au Canada, de même que l'applicabilité de ce processus aux projets réalisés à l'étranger, même si la validité du

be an issue in this litigation, indicates that it possesses the kind of general understanding that will be relevant to resolving the issues in dispute in this litigation. I am also satisfied that, given the absence of other opportunities for participating in the decision-making process, the letters written by Ms. May to Ministers expressing concern and requesting information about the export of the nuclear reactors to China, also suggest an involvement with the project that prevents the striking out of the application on the ground of lack of standing.

(c) Is there a more appropriate applicant?

[69] Even if an applicant raises a serious issue and has a genuine interest in the subject-matter of an application, as I have found that the applicant does in this case, public interest standing may still be denied if there are other individuals who are more directly affected than the applicant, and are reasonably likely to institute proceedings to challenge the administrative action in question.

[70] The rationale for this requirement is that, if such persons exist, it is unnecessary to afford standing to a public interest applicant in order to uphold the principle of the rule of law by ensuring that the legality of government action is not effectively insulated from judicial review. If rule of law considerations do not require the extension of standing to an applicant, then the public interests in enabling government to conduct public business without interference, protecting the resources committed to the administration of justice and avoiding further delay to other litigants will prevail. In addition, those most directly affected by administrative action are often in the best position to bring to the court the information necessary for an appropriate resolution of the dispute.

[71] A distinction is sometimes made in this context between “regulatory” and “declaratory” legislation. It

Règlement sur le PÉEPREC peut ne pas être en litige en l’espèce, montre qu’il possède le genre de compréhension générale susceptible d’aider à régler les questions en litige dans la présente instance. Je suis également convaincu qu’étant donné l’absence d’autres occasions de participer au processus de prise de décision, les lettres que M^{me} May a adressées aux ministres pour leur faire part de ses préoccupations au sujet de l’exportation des réacteurs nucléaires en Chine et leur demander des renseignements laissent aussi supposer un intérêt dans le projet qui empêche de radier la demande pour absence de qualité pour agir.

(c) Y a-t-il un demandeur qui convienne davantage?

[69] Même si un demandeur soulève une question sérieuse et possède un intérêt véritable dans l’objet de la demande, comme j’ai conclu que c’était le cas pour le demandeur en l’espèce, il est encore possible de refuser la qualité pour agir dans l’intérêt public s’il existe d’autres personnes qui sont plus directement touchées que le demandeur et dont on peut raisonnablement s’attendre à ce qu’elles engagent une procédure pour contester la mesure administrative en question.

[70] Cette exigence repose sur le raisonnement suivant: l’existence d’une telle personne rend inutile de reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt public au demandeur pour faire respecter le principe de la primauté du droit en s’assurant que la légalité de l’action gouvernementale n’est effectivement pas à l’abri d’un contrôle judiciaire. Si les considérations relatives à la primauté du droit n’exigent pas d’étendre la qualité pour agir à un demandeur, alors l’intérêt public qu’il y a à permettre au gouvernement de mener les affaires publiques sans ingérence, à protéger les ressources investies dans l’administration de la justice et à éviter des délais supplémentaires pour d’autres plaideurs l’emportera. De plus, les personnes qui sont le plus directement touchées par la mesure administrative sont souvent mieux placées pour présenter au tribunal les renseignements dont il a besoin pour trancher à bon escient.

[71] Dans ce contexte, une distinction est parfois faite entre une loi de «réglementation» et une loi

is generally easier for an applicant to obtain public interest standing when the administrative action in question has been taken pursuant to declaratory legislation because, by definition, it does not impose duties or liabilities upon defined individuals or groups. It thus tends to affect members of the public in a similar manner. In contrast, standing to challenge regulatory legislation or administrative action taken pursuant to it will normally only be afforded to those who are subject to the legal duties or liabilities imposed by it. Such persons are more directly affected than others, and there is consequently no need to extend public interest standing to persons who are not in these categories in order to ensure that issues of legality are subject to judicial review.

[72] In *Shiell v. Amok Ltd.*, *supra*, it was said that the provincial environmental assessment legislation considered in that case was regulatory in nature, and that therefore *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, *supra*, which involved declaratory legislation (the *Canada Assistance Plan* and Manitoba's social benefits legislation), did not apply. Thus, since environmental assessment legislation typically imposes obligations and liabilities on public authorities and proponents of projects subject to it, it would seem to follow that only they may challenge a failure by government to subject a project to an assessment in contravention of the Act.

[73] This surely cannot be right. If it were, it would mean that, for all practical purposes, governmental failure to require an environmental assessment when such an assessment is mandated by the legislation would be immune from judicial review for all intents and purposes. As understood today, the rule of law should be concerned to ensure that the legality of governmental inaction is as subject to challenge in the courts as are allegations of over-reaching by public officials.

«déclaratoire». Il est généralement plus facile pour un demandeur d'obtenir la qualité pour agir dans l'intérêt public lorsque la mesure administrative en question a été prise dans le cadre d'une loi déclaratoire parce que, par définition, une telle loi n'impose pas de devoirs ou d'obligation à des personnes ou des groupes bien définis. Ainsi, elle tend à toucher les membres du public en général de la même manière. En revanche, la qualité pour agir afin de contester une loi de réglementation ou une mesure administrative prise conformément à une telle loi ne sera reconnue, normalement, qu'aux personnes à qui cette loi impose des devoirs ou des obligations. De telles personnes sont plus directement touchées que les autres de sorte qu'il n'est pas nécessaire, pour s'assurer que la légalité est subordonnée à un contrôle judiciaire, d'étendre la qualité pour agir dans l'intérêt public à des personnes qui ne relèvent pas de ces catégories.

[72] Dans l'affaire *Shiell v. Amok Ltd.*, précitée, le tribunal a indiqué que l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, précité, portant sur une législation déclaratoire (le *Régime d'assistance publique du Canada* et la loi sur les prestations sociales du Manitoba) ne s'appliquait pas à cette affaire étant donné que la loi provinciale prévoyant l'évaluation environnementale était de nature réglementaire. Ainsi, il semble que, puisque la loi qui prévoit l'évaluation environnementale impose habituellement des devoirs et des obligations aux autorités publiques et aux promoteurs de projets qui y sont assujettis, ceux-ci seraient les seuls à pouvoir contester l'omission par le gouvernement de soumettre un projet à une évaluation, contrairement à la Loi.

[73] Cette thèse ne peut certainement pas être fondée. Si elle l'était, cela signifierait, à toutes fins pratiques, que le défaut du gouvernement d'exiger une évaluation environnementale lorsque la loi rend une telle mesure obligatoire serait à l'abri de contrôle judiciaire à tous égards. Telle qu'elle est comprise aujourd'hui, la règle de la primauté du droit consiste à s'assurer qu'il est possible de contester tant la légalité d'une inaction gouvernementale en justice que des allégations selon lesquelles des agents de l'État sont allés trop loin.

[74] In my opinion, the distinction between declaratory and regulatory legislation is simply one way of approaching the more fundamental question of whether there is a more appropriate person than the applicant to seek judicial review. This is made clear by one of the trilogy of cases that first permitted public interest standing and established the principles governing the courts' exercise of discretion. In *Nova Scotia Board of Censors v. Attorney General (N.S.)*, *supra*, the Supreme Court of Canada conferred public interest standing on a journalist to challenge the constitutionality of the provincial film censorship legislation, which was clearly regulatory in nature. The Court held that the "regulatees" whom the legislation made liable for non-compliance, namely, the movie theatre owners, were unlikely, as a matter of fact, to be willing themselves to institute legal proceedings.

[75] A more plausible variation of the argument based on the declaratory or regulatory nature of the legislation was advanced by the interveners and the respondents when they maintained that there would nearly always be persons who would be more directly affected than the Sierra Club by an allegedly unlawful failure to subject a project to an environmental assessment, namely, those who lived in the vicinity of the project or of the work associated with it. Accordingly, public interest standing is not required when litigation alleges a failure to comply with the statutory environmental protection provided by the CEEA and similar legislation. This seems to me the best explanation of the refusal of the Court to grant standing to the plaintiff in *Shiell v. Amok Ltd.*, *supra*.

[76] Applying this analysis to the facts of the case at bar, the intervener and the respondents maintained that residents of China living near the proposed site of the CANDU nuclear reactors, or those in states bordering China, would be more directly affected by the project than the applicant. It seems to me, however, that, in the absence of evidence to the contrary, such persons are unlikely to invoke the jurisdiction of this Court to

[74] J'estime que la distinction faite entre une loi de réglementation et une loi déclaratoire revient simplement à aborder la question plus fondamentale de savoir s'il existe une personne plus indiquée que le demandeur pour solliciter un contrôle judiciaire. C'est ce qui ressort clairement d'un des arrêts de la trilogie qui a reconnu pour la première fois la qualité pour agir dans l'intérêt public et qui a établi les principes régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire des tribunaux. Dans l'arrêt *Nova Scotia Board of Censors c. Procureur général (N.-É.)*, précité, la Cour suprême du Canada a reconnu à un journaliste la qualité pour agir dans l'intérêt public afin de contester la constitutionnalité d'une loi provinciale en matière de censure cinématographique, laquelle était manifestement de nature réglementaire. La Cour a statué que les particuliers visés par la réglementation qui étaient tenus responsables des inobservations, selon la loi, c'est-à-dire les propriétaires de cinémas, ne pouvaient guère, en réalité, souhaiter eux-mêmes engager les poursuites.

[75] L'intervenante et les défendeurs ont avancé une version plus plausible de l'argument fondé sur la nature déclaratoire ou réglementaire de la législation en soutenant qu'il y aurait presque toujours quelqu'un de plus directement touché que le Sierra Club par le défaut, qualifié d'illégal, de soumettre un projet à une évaluation environnementale: ceux qui vivent à proximité du projet ou des travaux associés à celui-ci. Par conséquent, la qualité pour agir dans l'intérêt public n'est pas requise en cas d'allégation du défaut de se conformer à des mesures de protection de l'environnement prescrites par la LCÉE et par une loi semblable. Il me semble que c'est la meilleure explication donnée au refus opposé par la Cour de reconnaître la qualité pour agir à la demanderesse dans l'affaire *Shiell v. Amok Ltd.*, précité.

[76] Appliquant cette analyse aux faits de la présente espèce, l'intervenante et les défendeurs ont fait valoir que les habitants de la Chine vivant près du site envisagé pour l'installation des réacteurs nucléaires CANDU ou les personnes demeurant dans les États limitrophes à la Chine sont plus directement touchés par le projet que le demandeur. J'estime, cependant, qu'en l'absence de preuve du contraire, il est peu

test the legality under Canadian law of the respondents' refusal to subject the projects to an environmental assessment review. Therefore, the existence of such persons is not sufficient to deny public interest standing to the applicant.

[77] The intervener and the respondents also stated that the export of the nuclear reactors would involve activities in Canada that would affect some individuals more directly than the Sierra Club. For example, the performance of the contract is likely to involve the mining of uranium in Canada, and those living in the locality of the mines would be more directly affected by the project than the applicant. It may also be necessary to produce and transport within Canada heavy water and other dangerous substances, and those living in the vicinity of the production sites, and of the railway track or roads along which they would be carried, would also be more affected than the applicant.

[78] Such persons seem to me to be in principle more plausible plaintiffs than the residents of China or neighbouring states. The difficulty, however, is that at this stage of the proceeding, a preliminary motion to strike the applicant's originating notice of motion, there are a lot of facts that are unknown, or at least that are not before the Court.

[79] There is no evidence, for example, about the location or scale of either the mining operations required for the construction and operation of the reactors, or of any necessary production or transportation arrangements. Nor do I know what opportunities there will be for members of the public who may be directly affected by the activities related to the project to be heard in some administrative proceedings before these activities can take place. Nor is it clear whether residents who had an opportunity to challenge the legality of the operation to which they are adjacent may also raise the more fundamental issue raised by the Sierra Club in its application for judicial review, namely whether the principal project should have been

probable que de telles personnes invoquent la compétence de la présente Cour pour vérifier la légalité, en droit canadien, du refus des intimés de soumettre les projets au processus d'évaluation environnementale. Par conséquent, l'existence de telles personnes ne suffit pas pour refuser au demandeur la qualité pour agir dans l'intérêt public.

[77] L'intervenante et les défendeurs ont aussi déclaré que l'exportation de réacteurs nucléaires comporterait, au Canada, des activités susceptibles de toucher plus directement d'autres personnes que le Sierra Club. Par exemple, l'exécution du contrat va probablement entraîner l'extraction minière d'uranium au Canada et les personnes qui vivent près de ces mines seraient plus directement touchées par le projet que le demandeur. En outre, il peut s'avérer nécessaire de produire et de transporter de l'eau lourde et d'autres substances dangereuses au Canada et les personnes qui vivent près des sites de production et des voies ferrées ou des routes par lesquelles ces produits seront acheminés, seraient aussi plus directement touchées que le demandeur.

[78] De telles personnes m'apparaissent comme étant, en principe, des demandeurs plus plausibles que les habitants de la Chine ou des États voisins. Toutefois, le problème vient de ce qu'à cette étape de l'instance, soit une requête préliminaire en radiation de l'avis de requête introductif d'instance, de nombreux faits restent inconnus de la Cour ou, à tout le moins, ne lui ont pas été présentés.

[79] Par exemple, aucun élément de preuve ne précise l'emplacement ou la taille des opérations minières requises par la construction et l'exploitation des réacteurs, ni quelles dispositions il faudra prendre en matière de production ou de transport. La Cour ignore aussi si les membres du public susceptibles d'être plus directement touchés par les activités liées au projet auront la possibilité de se faire entendre dans une instance administrative quelconque avant que ces activités puissent avoir lieu. Elle ne sait pas non plus si les résidents admis à contester la légalité d'une exploitation située près de chez eux pourront aussi aborder la question plus fondamentale soulevée par le Sierra Club dans sa demande de contrôle judiciaire, à

subjected to an environmental assessment review.

[80] The intervener and the respondents stressed in their submissions that the applicant bore the burden of proving that it satisfied each of the three elements of the public interest standing test. It is therefore incumbent on the applicant, they argued, to demonstrate that there is no reasonable possibility that there will be persons more directly affected than members of the public at large. On this view, the applicant must also establish that, even if they existed, such persons would be unlikely in fact to seek judicial review of the respondents' refusal to subject this project to an environmental assessment under the CEEA.

[81] The applicant purported to discharge this onus by maintaining that all other potential applicants for judicial review are time-barred, as *Giles A.S.P.* held, since the 30-day limitation period prescribed by subsection 18.1(2) of the *Federal Court Act* started to run from early in 1997 and has long expired. However, even if the Sierra Club is correct in its identification of the start and end of the limitation period, this Court always has a discretion to extend the time permitted for making an application for judicial review, and therefore it is not possible to say that, on the balance of probabilities, an application for judicial review brought by a person other than the present applicant would be dismissed as out of time.

[82] Equally important to my mind is whether the intervener and the respondents are correct to state that a public interest litigant for judicial review has the burden of establishing that there are no other persons with a better claim to standing who are likely to bring the matter to court. Moreover, even if the burden is normally on the applicant, it will still be necessary to consider whether this is also the case when an applicant's standing is challenged in a preliminary motion to strike.

savoir si le projet principal devrait être soumis au processus d'évaluation environnementale.

[80] L'intervenante et les défendeurs ont fait ressortir, dans leurs observations, que le demandeur avait le fardeau de prouver qu'il répondait à chacun des trois éléments du critère applicable à la qualité pour agir dans l'intérêt public. Il incombe donc au demandeur, selon eux, de démontrer qu'il n'est pas raisonnablement possible qu'il existe des personnes plus directement touchées que les membres du public en général. Suivant ce point de vue, le demandeur devrait aussi établir que, même si ces personnes existent, il est peu vraisemblable qu'elles demandent effectivement le contrôle judiciaire du refus opposé par les intimés de soumettre ce projet à une évaluation environnementale prescrite par la LCÉE.

[81] Le demandeur a prétendu s'être acquitté de ce fardeau en indiquant que les autres personnes susceptibles de demander le contrôle judiciaire ne peuvent plus le faire étant donné que le protonotaire adjoint *Giles* a statué que le délai de prescription de trente jours imparti par le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* commençait à courir dès le début de 1997 et qu'il était expiré depuis longtemps. Il y a lieu de faire remarquer, cependant, que, même si le Sierra Club avait correctement établi le point de départ et la fin du délai de prescription, la présente Cour possède toujours le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai imparti pour présenter une demande de contrôle judiciaire; ainsi, il est impossible d'affirmer, selon la prépondérance des probabilités, que toute demande de contrôle judiciaire formulée par une autre personne que le demandeur actuel serait rejetée au motif qu'elle n'a pas été présentée dans les délais.

[82] Il importe tout autant, selon moi, de se demander si l'intervenante et les défendeurs ont raison de prétendre qu'il incombe à une partie estant en justice dans l'intérêt public dans une instance de contrôle judiciaire d'établir qu'aucune autre personne, susceptible d'être mieux placée pour revendiquer la qualité pour agir, ne va vraisemblablement saisir la Cour de la question. En outre, même si on considère normalement que ce fardeau repose sur le demandeur, il y a lieu encore de se demander si c'est le cas lorsque la

[83] The case law is not all together clear on the main question. On the one hand, in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, Cory J. said (at page 252):

The granting of public interest standing is not required when, on a balance of probabilities, it can be shown that the measure will be subject to attack by a private litigant.

This passage would certainly suggest that the onus is on those opposing the grant of public interest standing to show that there are more appropriate litigants than the applicant.

[84] On the other hand, in *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski, supra*, Martland J. said (at page 598):

... to establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its invalidity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court.

This proposition was repeated by Major J. writing for the majority in *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*; *Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675, at page 693; see also *Inshore Fishermen's Bonafide Defense Fund Association v. Canada* (1994), 132 N.S.R. (2d) 370 (C.A.), at page 375. These cases seem equally clearly to place the burden of proof on the party seeking public interest standing by assigning to the applicant the difficult task of proving a negative, namely that there are no more appropriate litigants who are likely to litigate the issues raised by the applicant.

[85] No doubt the Supreme Court of Canada will resolve this inconsistency when the issue is next

qualité pour agir de celui-ci est contestée au cours d'une requête préliminaire en radiation.

[83] En ce qui a trait à la principale question, les précédents ne vont pas tous dans le même sens. D'un côté, le juge Cory a indiqué ce qui suit dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236 (à la page 252):

Il n'est pas nécessaire de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public lorsque, selon la prépondérance des probabilités, on peut établir qu'un particulier contestera la mesure.

Cet extrait donne certainement à penser qu'il incombe à ceux qui s'opposent à la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public d'établir qu'il existe des personnes qui conviennent mieux que le demandeur pour contester la mesure.

[84] D'un autre côté, le juge Martland, dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, précité, a fait l'observation suivante (à la page 598):

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

Cette idée a été reprise par le juge Major qui se prononçait au nom de la majorité dans l'affaire *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*; *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675, à la page 693; voir aussi l'arrêt *Inshore Fishermen's Bonafide Defense Fund Association v. Canada* (1994), 132 N.S.R. (2d) 370 (C.A.), à la page 375. Il semble aussi que ces précédents placent clairement le fardeau de la preuve sur la partie qui veut obtenir la qualité pour agir dans l'intérêt public en lui attribuant la tâche difficile de prouver une négation, à savoir qu'aucune partie mieux indiquée n'est susceptible de saisir la justice des questions que soulève le demandeur.

[85] Il ne fait aucun doute que la Cour suprême du Canada réglera cette contradiction dès qu'elle sera de

before it. Meanwhile, if the intervener and the respondents in this case had put the applicant's standing in issue as part of their response to the application itself, I would have held that, in accordance with the principle that a plaintiff or an applicant has the burden of proving every aspect of its claim, the applicant must satisfy the Court on the balance of probabilities that there are no more appropriate persons who are reasonably likely to litigate the issue in dispute.

[86] However, this is a motion to strike, and the moving party must prove that on the balance of probabilities the applicant has no fairly arguable case. Can the intervener and the respondents discharge this burden simply by inferring from the nature of the statutory scheme involved here, environmental assessment legislation, that there will inevitably be persons more directly affected than the applicants who will be willing to litigate the issues raised by the Sierra Club? They invoke in particular those living in the vicinity of the uranium mining and transportation operations in Canada that are likely to be associated with the fulfilment of the contract between AECL and the China National Nuclear Corporation.

[87] Although I regard the issue as a relatively close one, in all the circumstances of this case I am not prepared to infer from the nature of the applicable legislation that there will be more appropriate applicants willing to undertake the substantial task of mounting legal challenges of the same scope as the applicant.

[88] This is largely because I have no evidence before me about the nature and scale of the operations that will be undertaken in Canada in connection with the impugned project. Nor do I know whether those responsible for them will be required to clear regulatory hurdles that apply to that particular part of those activities (uranium mining, for example) and if so,

nouveau saisie de cette question. En attendant, si l'intervenante et les défendeurs en l'espèce avaient contesté la qualité pour agir du demandeur dans leur réponse à la demande elle-même, j'aurais statué, conformément au principe selon lequel un demandeur ou un requérant a le fardeau de prouver tous les aspects de sa demande, que le demandeur devait convaincre la Cour, selon la prépondérance des probabilités, qu'aucune personne plus convenable que lui n'est vraisemblablement susceptible de soumettre la question en litige à la cour.

[86] Toutefois, comme il s'agit d'une requête en radiation, il incombe au requérant de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que le demandeur n'a pas de cause raisonnablement défendable. L'intervenante et les défendeurs peuvent-ils s'acquitter de ce fardeau en supposant simplement, à partir de la nature du texte législatif concerné en l'espèce, soit une loi en matière d'évaluation environnementale, qu'il y aura inévitablement des personnes plus directement touchées que les demandeurs qui seront disposées à porter en justice les questions soulevées par le Sierra Club? Ils font plus particulièrement allusion aux personnes vivant à proximité des endroits où se dérouleront, au Canada, les activités d'extraction minière d'uranium et de transport qui sont vraisemblablement associées avec l'exécution du contrat conclu entre ÉACL et la Société nationale d'énergie nucléaire de la Chine.

[87] Même si j'estime que cette question est relativement pertinente, je ne suis pas disposé, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, à déduire de la nature de la loi applicable qu'il y aura nécessairement des demandeurs convenant davantage qui seront prêts à relever le défi d'envergure qui consiste à tenter des poursuites ayant la même portée que celles engagées par le demandeur.

[88] Je suis de cet avis, surtout, parce que je n'ai aucune preuve de la nature et de l'importance des opérations qui seront entreprises au Canada en liaison avec le projet contesté. J'ignore également si les personnes chargées de ces opérations seront tenues de satisfaire à des normes réglementaires qui s'appliquent à cette partie particulière des activités (l'extraction

whether local residents will be able to challenge the sale and financing of the CANDU nuclear reactors, or only those associated activities that especially affect the particular individuals concerned.

[89] I am also influenced by the consideration that the law should minimize the encouragement that it gives to litigants to bring preliminary motions, often on incomplete information, which, if unsuccessful, create an undesirable multiplicity of proceedings, and add unduly to the expense of litigation and to the time taken to dispose of it.

[90] I conclude, therefore, that the moving parties have not established on the balance of probabilities that there are other reasonable and effective ways in which the subject-matter of the application for judicial review may be litigated. On the evidence before me, the application for judicial review cannot be struck out on the ground that it is unnecessary to confer public interest standing on the applicant in order to protect the rule of law.

E. CONCLUSION

[91] Accordingly, I dismiss with costs to the applicant, the Sierra Club of Canada, the motion appealing Giles A.S.P.'s dismissal of the motion to dismiss the Sierra Club's application for judicial review on the ground that the applicant lacks standing to institute the application.

manière d'uranium, par exemple) et, le cas échéant, si les résidents des régions visées seront en mesure de contester la vente et le financement des réacteurs nucléaires CANDU ou si les personnes concernées pourront seulement remettre en question les activités liées qui les toucheront plus particulièrement.

[89] Mon opinion repose également sur la nécessité que le système juridique encourage le moins possible les parties à présenter des requêtes préliminaires, souvent fondées sur des renseignements incomplets, qui, en cas d'échec, créent une multiplicité indésirable d'instances et ajoutent indûment aux dépenses reliées au litige et au temps qu'il faut y consacrer pour le résoudre.

[90] Par conséquent, je conclus que les requérants n'ont pas établi, suivant la prépondérance des probabilités, qu'il existait d'autres manières raisonnables et efficaces de saisir les tribunaux de l'objet de la demande de contrôle judiciaire. La preuve qui m'a été présentée ne justifie pas de radier la demande de contrôle judiciaire au motif qu'il n'est pas nécessaire, pour assurer la protection de la primauté du droit, de reconnaître au demandeur la qualité pour agir dans l'intérêt public.

E. CONCLUSION

[91] Par conséquent, je rejette la requête interjetant appel de la décision du protonotaire adjoint Giles refusant d'accueillir la requête demandant le rejet de la demande de contrôle judiciaire présentée par le Sierra Club pour absence de qualité pour agir de ce Club dans cette demande et j'adjuge les dépens au demandeur Sierra Club du Canada.