



REQUISITOS DE LA LEGITIMACIÓN*

Suzanne Comtois

El objetivo de esta presentación es la legitimación procesal para solicitar la revisión judicial en Canadá; se excluye, por tanto, la cuestión de las demandas penales.

I. LAS FUENTES DE LOS REQUISITOS DE LEGITIMACIÓN PROCESAL EN CANADÁ

No existe limitación constitucional explícita sobre la legitimación procesal para demandar en Canadá. El marco legal es también parco sobre el asunto; en pocos contextos las legislaturas son fuente de legitimación procesal. Uno es el de la Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente (*Loi sur la qualité de l'environnement*) de Quebec, la cual faculta a los individuos para solicitar la intervención judicial con objeto de demandar el cumplimiento de la ley y sus reglamentos.

Los principios de jurisprudencia siguen constituyendo la principal fuente de requisitos de legitimación en Canadá. Estos principios fueron elaborados por los jueces, principalmente para preservar los limitados recursos judiciales.

* 2008.

II. PRINCIPIOS DE JURISPRUDENCIA DE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL EN CANADÁ

1. *La prueba general de la jurisprudencia es un “interés personal”*

El principio general de jurisprudencia para la legitimación procesal de una parte individual, con el fin de que tenga el derecho de comparecer ante el tribunal, debe ser que tenga interés personal en el asunto; ello significa que:

- los quejosos privados directamente afectados por una acción o decisión que les genere daños o perjuicios tienen la legitimidad procesal para demandar a los responsables;
- el procurador general, en su calidad de representante del interés público, siempre tiene legitimidad procesal para buscar la revisión judicial de actos administrativos.

En términos generales, un grupo de interés que no califique en términos de la prueba de jurisprudencia puede solicitar al procurador general que autorice la presentación de una diligencia en su nombre. Se trata, sin embargo, de una petición que el procurador puede rechazar de manera inapelable. A dichos grupos, al igual que a toda parte privada, se les puede negar el acceso a los tribunales si no califican en términos de la prueba de interés personal.

Para el juez es una decisión muy delicada negar a alguien la oportunidad de ejercer los derechos en un tribunal competente. En la medida que aumentó el número de demandas presentadas por individuos o grupos que no calificaban para la legitimación procesal, a los tribunales canadienses les resultó incómodo aplicar la ley de manera tradicional. En respuesta, la Suprema Corte de Canadá agregó una nueva prueba de “legitimación procesal por interés público”.

2. *Legitimación procesal por interés público: cambios en la Suprema Corte en 1970 y 1980*

El fundamento de semejante flexibilización de las reglas de legitimación procesal y la apertura de los tribunales fue asegurar que la legisla-

ción y las actividades gubernamentales no fueran impermeables al cuestionamiento. Los criterios de la nueva prueba se pensaron inicialmente para permitir que los individuos que no calificaban en términos de la prueba de interés personal pudieran argumentar la inconstitucionalidad de ciertas leyes.¹ Más tarde el tribunal amplió la aplicación de la prueba para incluir la posibilidad de oponerse a acciones administrativas con base en la legislación general.²

Esta prueba de legitimación por interés público sigue siendo discreción del tribunal. La prueba orienta el ejercicio de esta discrecionalidad con tres criterios:

- El asunto que se plantea debe ser grave en términos de la invalidez de la legislación o la acción administrativa motivo de la queja.
- El quejoso debe tener un interés genuino en la validez de la legislación o la acción administrativa.
- No debe existir otra forma razonable y eficaz para que el asunto pueda llegar a los tribunales.

El primer criterio, la *gravedad del asunto*, se refiere a que la revisión procesal judicial no debe ser prematura, debe tener cierta importancia (para eliminar demandas insignificativas) y debe contar con cierta posibilidad de éxito en cuanto a sus méritos. Se busca también eliminar asuntos que no sean apropiados para la determinación por parte de los tribunales, asuntos considerados no justiciables. Los alegatos de comportamientos *ultra vires* (acciones que rebasan las facultades legales), violación de las leyes o la infracción de los derechos constitucionales son asuntos claramente justiciables.

El segundo criterio, el *interés genuino*, es tan exigente como el primero. Su objetivo estriba en reservar la legitimación procesal a los grupos o individuos que estén en condiciones de contribuir al procedimiento con base en sus conocimientos, inquietudes o participación en el asunto. Se toma en cuenta cualquier antecedente de haber participado en una cau-

¹ *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Minister of Justice (Canada) v. Borowski* [1981] 2 R.C.S. 575.

² *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

sa relevante para el asunto de marras. A diferencia del papel de *interés especial* de la prueba tradicional, el *interés genuino* en esta prueba no requiere que el interés del quejoso en el caso sea distinto del de la población en general. No se aplica el trillado dicho atribuido a un juez inglés de que “puesto que a todos se dañó, nadie resultó dañado”. El interés del quejoso, por ejemplo, puede simplemente ser la protección de un río. Esta apertura es de utilidad particular para los grupos de interés general que desean ir a los tribunales. Se ha presentado en casos de protección de ríos y parques nacionales, y en general en asuntos de recursos naturales amenazados.

El tercer criterio, *no existe otro camino razonable*, es problemático en principio, puesto que siempre se puede argumentar que alguien con mayor interés en el caso algún día podría presentarse ante el tribunal, pero esto no se aplica con mucho rigor. Su aplicación la ejemplifica el caso *Energy Probe*, planteado por un grupo ambientalista para cuestionar la constitucionalidad de un reglamento relativo a la energía nuclear. La Corte de Apelaciones de Ontario señaló que no era necesario esperar hasta que se presentara un accidente nuclear para poder litigar la legalidad de la forma en que operan las plantas nucleares generadoras de electricidad. Un tribunal dudaría otorgar la legitimidad procesal en términos de este criterio sólo si es probable que otra parte con un interés directo planteara un caso similar.³

III. CONCLUSIÓN

La línea de jurisprudencia *Thorson-McNeil-Borowsky-Finlay* ha tenido implicaciones importantes en cuanto al acceso a los tribunales de los grupos de interés público y las personas en lo individual. En el caso *Operation Dismantle*, la Suprema Corte incluso escuchó el cuestionamiento por parte de un grupo de interés de una orden ejecutiva federal que autorizó pruebas de misiles crucero.⁴ Ni siquiera el gabinete federal es inmu-

³ Véanse también las dos decisiones de la Suprema Corte de Canadá: *Conseil du patronat du Québec Inc. v. Québec (Attorney General)*, [1991] 3 S.C.R. 685 y *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236.

⁴ *Operation Dismantle v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441.

ne a la revisión judicial (los quejosos perdieron la demanda, dada la gran discreción que las leyes otorgan al Ejecutivo).

Pese a la apertura que entraña la nueva prueba, la Suprema Corte de Canadá no ha dejado de aplicar la prueba general. Incluso hoy día sólo los individuos cuyo interés personal se ha visto perjudicado directamente tienen la legitimidad procesal como derecho adquirido, la legitimidad por interés público sigue siendo una facultad discrecional del tribunal.

El enfoque de la Suprema Corte tiene implicaciones en las facultades del tribunal mismo. Dichas facultades aumentan cuando el tribunal extiende el grupo de gente que puede recurrir al él, puesto que en el viejo sistema eran los procuradores generales —parte del mismo gobierno cuestionado por tales quejas— quienes en realidad controlaban esas demandas. Su participación en éstas no es amplia. La legitimación por interés público permite plantear ante los foros judiciales muchos asuntos que de otra forma quedarían fuera.

En conclusión, la posibilidad de que personas en lo individual o grupos de interés público presenten demandas para proteger el medio ambiente se ha visto muy fortalecida por la jurisprudencia derivada de la Suprema Corte. Hay, sin embargo, espacio para una intervención estatutaria que otorgue a grupos e individuos una legitimidad procesal clara, con carácter de derecho, para desempeñar un papel activo en la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales. La incertidumbre respecto de si el tribunal legitimará la queja tiene un efecto desalentador en la práctica. Los tribunales han tenido gran cuidado en la elaboración de los lineamientos para ejercer dicha discreción, pero éstos nunca se aplican sin reiterar que dicha legitimación sigue siendo únicamente discrecional; la decisión última en un caso dado no es fácilmente predecible.

STANDING TO SUE REQUIREMENTS

Suzanne COMTOIS

The focus of this presentation is standing to seek judicial review in Canada, and thus excludes the issue of penal claims.

I. THE SOURCES OF STANDING REQUIREMENTS IN CANADA

There is no explicit constitutional limitation on standing to sue in Canada. The statutes are also often silent on the issue; there are few contexts where legislatures have granted standing. One is Quebec's *Loi sur la qualité de l'environnement* (Environmental Quality Act), which allows individuals to seek injunctions requiring compliance with the Act and regulations under it.

The main source of standing requirements in Canada remains the common-law principles. Those principles were developed by judges, primarily to preserve limited judicial resources.

II. THE COMMON LAW PRINCIPLES ON STANDING IN CANADA

1. *The general common law test: a "personal interest"*

The common law's general principle of standing is that a private party, in order to have a right to bring a matter to court, must show a personal interest in the matter. This means that:

- Private plaintiffs directly affected by an action or decision leading to harm or damage have standing as of right to bring a claim against those responsible;

- The attorney-general always has standing to seek judicial review of administrative action as the representative of the public interest.

Under the general rule, an interest group which does not qualify under the common-law test may ask the attorney-general to authorize relator proceeding to be brought in their name. However, this is only a request; a refusal by the attorney-general is non-reviewable in court. Such groups, like all private parties, can see their claims denied access to courts of law if they do not qualify under the personal-interest test.

It is a very serious decision for a judge to deny someone ‘their day in court’. As lawsuits brought by private individuals and interest groups who did not qualify for standing became more common, Canadian courts became uncomfortable applying the traditional law. In response, the Supreme Court of Canada added a new test, for “public-interest standing”.

2. *Public-interest standing: Supreme Court developments in the 70s and 80s*

The rationale for thus softening the rules on standing and opening the courts to the public was ensure that legislation and government action could not become immune to challenge. The criteria for the new test were initially developed to allow individuals not qualified under the personal-interest test to challenge legislation on constitutional grounds.¹ Subsequently the Court extended the test’s application, to include challenges of administrative actions based on the general law.²

This public-interest standing test remains within the discretion of the Court. The test guides the exercise of this discretion, with three criteria:

- A serious issue must be raised as to the invalidity of the legislation or administrative action complained of.
- The applicant must have a genuine interest in the validity of the legislation or administrative action.

¹ *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Minister of Justice (Canada) v. Borowski* [1981] 2 R.C.S. 575.

² *Finlay v Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

- There must be no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought to court.

The first criterion, ‘serious issue’, means that the judicial review proceeding must not be premature, must be of some importance (to screen out frivolous claims) and must have some chance of success on the merits. It is also intended to exclude matters not appropriate for determination by the courts, matters judged ‘non-justiciable’. Allegations of *ultra vires* action (exceeding statutory powers), statutory violations, or constitutional rights infringements are easily held to be justiciable.

The second criterion, ‘genuine interest’, is just as demanding as the first. It serves to reserve standing to individuals and groups who are likely to contribute to the proceeding, on the basis of their expertise, concern, or involvement in the issue. Any history of involvement in a cause relevant to the issue is taken into account. As opposed to the role of ‘special interest’ in the traditional test, ‘genuine interest’ in this test does not require that the plaintiff’s interest in the case be different from that of the general public. The old saw attributed to an English judge, “Since they were all hurt, nobody was hurt”, is not applicable. The plaintiff’s interest, for example, may be simply to protect a river. This opening is particularly useful to general interest groups wishing to get into court. It has featured in cases about the protection of rivers and national parks, and generally where natural resources were threatened.

The third criterion, ‘no other reasonable way,’ is problematic in principle, insofar as one could always say that somebody, some day, who was more interested in the case could appear before the court—but it is not applied so rigorously—. How it is applied is exemplified in a case, *Energy Probe*, brought by an environmental group to challenge the constitutionality of a statute dealing with nuclear power. The Court of Appeal of Ontario said it should not be necessary to wait until a nuclear accident has occurred before the legality of how nuclear power generating plants are operated can be litigated. A court will hesitate to grant standing due to this criterion only if it is likely that another party with a direct interest will bring a similar case.³

³ See also two decisions of the Supreme Court of Canada: *Conseil du patronat du Québec Inc. v. Québec (Attorney General)*, [1991] 3 S.C.R. 685 and *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236.

III. CONCLUSION

The line of case law *Thorson-McNeil-Borowsky-Finlay* has had significant implications for the access to courts of private individuals and public interest groups. Public interest standing has been granted in a variety of situations. In the case *Operation Dismantle*, the Supreme Court even heard an interest group's challenge to a federal executive order authorizing cruise-missile testing.⁴ Even the federal Cabinet is not immune from judicial review (the plaintiffs failed nonetheless, given the broad discretion granted to the executive by statute).

Despite the opening embodied in the new test, the Supreme Court of Canada has not abandoned the general test. Even now it is only individuals whose personal interests have been adversely affected who have standing as of right —public-interest standing remains at the discretion of the Court—.

The Supreme Court's approach has an impact on the Court's power. That power is increased when the Court enlarges the pool of people who may come before it, because the attorneys-general, whose consent effectively controlled these lawsuits under the older rules, are members of the government challenged by these suits. Their participation in such challenges is generally unlikely. Public standing brings to the judicial forum many issues that would not have appeared there otherwise.

In sum, the possibility of individuals and public interest groups to file lawsuits to protect the environment has been strongly enhanced by the common law, as developed by the Supreme Court. Nevertheless, there is room for statutory intervention to grant individuals and groups clear standing, as a right, to play an active role in environmental enforcement. The uncertainty as to whether the court will grant standing may have a chilling effect in practice. The courts have taken great care in drawing up the guidelines for exercising this discretion, but they never apply them without repeating that this standing remains only discretionary; the eventual decision in a given case is not always predictable.

⁴ *Operation Dismantle v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441.