

2008F C1183  
T-2013-07

2008 CF 1183  
T-2013-07

**Friends of the Earth — Les Ami(e)s de la Terre**  
(*Applicant*)

**Les Ami(e)s de la Terre — Friends of the Earth**  
(*demanderesse*)

v.

c.

**The Governor in Council and the Minister of the Environment** (*Respondents*)

**Le gouverneur en conseil et le ministre de l'Environnement** (*défendeurs*)

T-78-08

T-78-08

**Friends of the Earth — Les Ami(e)s de la Terre**  
(*Applicant*)

**Les Ami(e)s de la Terre — Friends of the Earth**  
(*demanderesse*)

v.

c.

**The Governor in Council** (*Respondent*)

**Le gouverneur en conseil** (*défendeur*)

T-1683-07

T-1683-07

**Friends of the Earth — Les Ami(e)s de la Terre**  
(*Applicant*)

**Les Ami(e)s de la Terre — Friends of the Earth**  
(*demanderesse*)

v.

c.

**The Minister of the Environment** (*Respondent*)

**Le ministre de l'Environnement** (*défendeur*)

**INDEXED AS: FRIENDS OF THE EARTH v. CANADA**  
(**GOVERNOR IN COUNCIL**)(*F.C.*)

**RÉPERTORIÉ : AMI(E)S DE LA TERRE c. CANADA**  
(**GOUVERNEUR EN CONSEIL**)(*C.F.*)

Federal Court, Barnes J.—Toronto, June 18; Vancouver, October 20, 2008.

Cour fédérale, juge Barnes—Toronto, 18 juin; Vancouver, 20 octobre 2008.

*Environment — Judicial review seeking declaratory, mandatory relief in connection with alleged breaches of duties under Kyoto Protocol Implementation Act (KPIA) — Whether KPIA, ss. 5, 7, 8, 9 imposing justiciable duties — Justiciability matter of statutory interpretation directed at identifying Parliamentary intent — KPIA, s. 5 not imposing justiciable duty upon Minister to prepare, table Climate Change Plan complying with Kyoto Protocol— KPIA, ss. 7, 8, 9, not imposing justiciable duties upon Governor in Council to make,*

*Environnement — Contrôle judiciaire sollicitant un jugement déclaratoire et une injonction pour de présumés manquements à des obligations issues de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (la LMOPK) — Il s'agissait de savoir si les art. 5, 7, 8 et 9 de la LMOPK imposent des obligations dont on peut saisir les tribunaux — La justiciabilité des questions relevait de l'exercice d'interprétation des lois, qui a pour objet de définir l'intention du législateur — L'art. 5 de la LMOPK n'impose pas au ministre une obligation, dont*

*amend, repeal environmental regulations within timelines therein stated — Applications dismissed.*

*Construction of Statutes — Kyoto Protocol Implementation Act (KPIA), ss. 5, 7, 8, 9 — Under KPIA, s. 5, failure of Minister to prepare Climate Change Plan justiciable, but not its content — Words “to ensure that Canada meets its [Kyoto] obligations” not imperative — KPIA contemplating ongoing process of review and adjustment within continuously evolving scientific, political environment — These matters not completely controlled by Government of Canada — As KPIA, s. 5(1)(f), allowing for failure to implement any required remedial measures for ensuring Kyoto compliance, implicit strict compliance with Kyoto emission obligations in context of any particular Climate Change Plan not required — Permissive language of KPIA, s. 7 not creating mandatory duty for Governor in Council (GIC) to pass, repeal, amend environmental regulations — KPIA, ss. 8, 9 prescribing ancillary duties of publishing, reporting, consulting on efficacy of such measures, likewise not justiciable if GIC declining to act.*

These were three applications for judicial review each seeking declaratory and mandatory relief in connection with a succession of alleged breaches of duties said to arise under the *Kyoto Protocol Implementation Act* (KPIA).

The KPIA, which was introduced to Parliament as a private member’s bill, was not supported by the government, which explains why it embodies a legislative policy that is inconsistent with stated government policy (that Canada would not comply with Kyoto Protocol targets). The KPIA imposes a number of responsibilities upon the Minister and the Governor in Council (GIC), such as the requirement that a Climate Change Plan be prepared describing “the measures to be taken to ensure that Canada meets its [Kyoto] obligations.” The Climate Change Plan submitted by the government made it very clear that it had no present intention of meeting its Kyoto Protocol commitments.

*on peut saisir les tribunaux, de préparer et déposer un Plan sur les changements climatiques conforme au Protocole de Kyoto — Les art. 7, 8 et 9 de la LMOPK n’imposent pas au gouverneur en conseil une obligation, dont on peut saisir les tribunaux, de prendre, modifier ou abroger des règlements environnementaux à l’intérieur des délais qui y sont mentionnés — Demandes rejetées.*

*Interprétation des lois — Art. 5, 7, 8 et 9 de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (la LMOPK) — Suivant l’art. 5 de la LMOPK, le fait pour le ministre de ne pas préparer de Plan sur les changements climatiques peut ressortir à la Cour, mais pas son contenu — Les mots « assurer le respect des engagements du Canada aux termes [...] du Protocole de Kyoto » n’indiquent pas une obligation — La LMOPK envisage un processus permanent d’examen et d’ajustement à l’intérieur d’un environnement scientifique et politique en constante évolution — Ce ne sont pas là des aspects sur lesquels le gouvernement du Canada peut exercer un absolu droit de regard — Comme l’art. 5(1)(f) de la LMOPK anticipe l’absence de mise en œuvre de l’une ou l’autre des mesures correctives nécessaires propres à garantir la conformité au Protocole de Kyoto, la stricte conformité implicite aux engagements prévus par le Protocole de Kyoto en matière de réduction des émissions n’est pas, dans le contexte de tel ou tel Plan sur les changements climatiques, requise — Le libellé facultatif de l’art. 7 de la LMOPK n’impose pas au gouverneur en conseil (le GC) une obligation de réglementation de prendre, modifier ou abroger des règlements environnementaux — Les art. 8 et 9 de la LMOPK prévoient les obligations accessoires que sont la publication, l’établissement de rapports ou la consultation sur l’efficacité de telles mesures qui ne ressortiraient pas par ailleurs aux cours de justice si le GC refuse d’agir.*

Il s’agissait de trois demandes de contrôle judiciaire, sollicitant dans chaque cas un jugement déclaratoire et une injonction pour une série de présumés manquements à des obligations qui découleraient de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* (la LMOPK).

La LMOPK, qui a été déposée au Parlement en tant que projet de loi d’initiative parlementaire, n’était pas appuyée par le gouvernement, ce qui explique pourquoi elle énonce une politique législative qui ne correspond pas à la politique gouvernementale officielle (que le Canada ne se conformerait pas aux cibles du Protocole de Kyoto). La LMOPK impose plusieurs obligations au ministre et au gouverneur en conseil (le GC), notamment la préparation d’un Plan sur les changements climatiques décrivant « les mesures à prendre afin d’assurer le respect des engagements du Canada aux termes [...] du Protocole de Kyoto ». Le Plan sur les changements climatiques préparé par le gouvernement du Canada disait très clairement que le gouvernement n’a pas l’intention à l’heure actuelle de remplir ses engagements aux termes du Protocole de Kyoto.

The issues were whether (1) the applicant had standing to bring these applications, (2) section 5 of the KPIA imposed a justiciable duty upon the Minister to prepare and table a Climate Change Plan that is Kyoto compliant, and (3) sections 7, 8 and 9 of the KPIA imposed justiciable duties upon the GIC to make, amend or repeal environmental regulations within the timelines therein stated.

*Held*, the applications should be dismissed.

The issue of the applicant's standing was to be resolved solely on the basis of the justiciability of the substantive issues it raised. The justiciability of these issues was a matter of statutory interpretation directed at identifying Parliamentary intent: in particular, whether Parliament intended that the statutory duties imposed upon the Minister and upon the GIC by the KPIA be subjected to judicial scrutiny and remediation.

While the failure of the Minister to prepare a Climate Change Plan may well be justiciable, as evidenced by the mandatory term "shall" in section 5 of the KPIA, an evaluation of its content is not. The word "ensure" found in section 5 and elsewhere in the KPIA is not commonly used in the context of statutory interpretation to indicate an imperative. The Act also contemplates an ongoing process of review and adjustment within a continuously evolving scientific and political environment. These are not matters that can be completely controlled by the Government of Canada such that it could unilaterally ensure Kyoto compliance within any particular timeframe. As paragraph 5(1)(f) allows for a failure to implement any of the required remedial measures for ensuring Kyoto compliance in a given year, it is implicit that strict compliance with the Kyoto emission obligations in the context of any particular Climate Change Plan is not required by section 5. It would be incongruous for the Court to be able to order the Minister to prepare a compliant Plan where he has deliberately and transparently declined to do so for reasons of public policy.

That the words "to ensure" used in section 5 reflect only a permissive intent is also indicated by the use of those words in section 7 dealing with the authority of the GIC to pass, repeal or amend environmental regulations.

Les questions en litige étaient celles de savoir si 1) la demanderesse avait la qualité pour agir en déposant ces demandes, 2) l'article 5 de la LMOPK impose au ministre une obligation, dont on peut saisir les tribunaux, de préparer et déposer un Plan sur les changements climatiques conforme au Protocole de Kyoto, et 3) les articles 7, 8 et 9 de la LMOPK imposent au GC une obligation, dont on peut saisir les tribunaux, de prendre, modifier ou abroger des règlements environnementaux à l'intérieur des délais qui y sont mentionnés.

*Jugement* : les demandes doivent être rejetées.

La question de la qualité pour agir de la demanderesse a été résolue uniquement sur le fondement de la justiciabilité des questions de fond qu'elle a soulevées. La justiciabilité de ces questions relevait de l'exercice d'interprétation des lois, un exercice dont l'objet est de définir l'intention du législateur : plus précisément, le législateur voulait-il que les obligations imposées au ministre et au GC par la LMOPK soient soumises à l'examen des tribunaux et à des recours judiciaires?

Bien que le fait pour le ministre de ne pas avoir préparé un Plan sur les changements climatiques puisse ressortir à la Cour, comme il ressort de l'utilisation de l'indicatif présent à l'article 5 de la LMOPK, tel n'est pas le cas d'une évaluation du contenu d'un tel plan. Le verbe « assurer », que l'on trouve dans l'article 5 et ailleurs dans la LMOPK, n'a pas en général pour effet, dans le contexte de l'interprétation des lois, d'indiquer une obligation. De même, la Loi envisage un processus permanent d'examen et d'ajustement à l'intérieur d'un environnement scientifique et politique en constante évolution. Ce ne sont pas là des aspects sur lesquels le gouvernement du Canada peut exercer un absolu droit de regard au point qu'il puisse unilatéralement garantir l'observation du Protocole de Kyoto au cours d'une année donnée. Comme l'alinéa 5(1)f) anticipe l'absence de mise en œuvre de l'une ou l'autre des mesures correctives nécessaires propres à garantir la conformité au Protocole de Kyoto au cours d'une année donnée, cette disposition reconnaît implicitement que, dans le contexte de tel ou tel Plan sur les changements climatiques, la stricte conformité aux engagements prévus par le Protocole de Kyoto en matière de réduction des émissions n'est pas requise par l'article 5. Il serait absurde que la Cour puisse ordonner au ministre de préparer un plan conforme au Protocole s'il a refusé, d'une manière délibérée et transparente, de le faire pour des raisons de politique générale.

Le mot « assurer », employé dans l'article 5, rend compte uniquement d'une chose facultative, et cela est attesté aussi par l'emploi de ce verbe (ou du verbe équivalent « veiller à ») dans l'article 7, qui confère au GC le pouvoir de prendre, modifier ou abroger des règlements environnementaux.

If section 7 of the KPIA does not create a mandatory duty to regulate, it necessarily follows that all of the regulatory and related duties described in sections 8 and 9 of the KPIA are not justiciable if the GIC declines to act. If the government cannot be compelled to regulate, it cannot be required to carry out the ancillary duties of publishing, reporting or consulting on the efficacy of such measures—unless and until there is a proposed KPIA regulatory change.

The issue of justiciability was also assessed in the context of the other mechanisms adopted by the KPIA for ensuring Kyoto compliance. KPIA creates rather elaborate reporting and review mechanisms within the Parliamentary sphere. Considering the scope of these review mechanisms, the statutory scheme must be interpreted as excluding judicial review over issues of substantive Kyoto compliance including the regulatory function. Parliament has, with the KPIA, created a comprehensive system of public and parliamentary accountability as a substitute for judicial review.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Health Act*, R.S.C., 1985, c. C-6.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 11.  
*Kyoto Protocol Implementation Act*, S.C. 2007, c. 30, ss. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10.1.  
*Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 11 December 1997, 2303 U.N.T.S. 148, Art. 3.1.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Ontario (Minister of Transport) v. Ryder Truck Rental Canada Ltd.* (2000), 47 O.R. (3d) 171; 1 M.V.R. (4th) 10; 129 O.A.C. 80 (C.A.); *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; *Greenshields et al. v. The Queen*, [1958] S.C.R. 216; (1958), 17 D.L.R. (2d) 33; [1959] C.T.C. 77; *Canadian Union of Public Employees v. Canada (Minister of Health)* (2004), 244 D.L.R. (4th) 175; 21 Admin. L.R. (4th) 108; 261 F.T.R. 237; 2004 FC 1334; *R. v. Secretary of State for the Home Department*, [1995] 2 All E.R. 244 (H.L.); *Alexander Band No. 134 v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*, [1991] 2 F.C. 3; [1991] 2 C.N.L.R. 22; (1990), 39 F.T.R. 142 (T.D.); *Re Pim and Minister of the Environment* (1978), 23 O.R. (2d) 45; 94 D.L.R. (3d) 254 (Div. Ct.).

Si l'article 7 de la LMOPK n'établit pas une obligation de réglementation, il s'ensuit nécessairement qu'aucune des obligations de réglementation ou autres obligations dont parlent les articles 8 et 9 de la LMOPK ne ressortit aux cours de justice si le GC refuse d'agir. Si le gouvernement ne peut pas être contraint de prendre des règlements, il ne peut être tenu d'accomplir les obligations accessoires que sont la publication, l'établissement de rapports ou la consultation sur l'efficacité de telles mesures tant et aussi longtemps qu'une mesure réglementaire n'est pas envisagée selon la LMOPK.

La question de la justiciabilité a également été appréciée dans le contexte des autres mécanismes adoptés par la LMOPK pour assurer le respect du Protocole de Kyoto. La LMOPK établit des mécanismes assez détaillés de notification et d'examen à l'intérieur de la sphère parlementaire. Compte tenu de la portée des mécanismes d'examen, le texte législatif doit être interprété d'une manière qui exclut tout contrôle judiciaire sur les questions touchant le respect du Protocole de Kyoto, y compris sur la fonction de réglementation. En promulguant la LMOPK, le Parlement a établi un système détaillé de responsabilité devant le public et devant le Parlement, un système qui remplace le contrôle judiciaire.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), ch. C-6.  
*Loi de mise en oeuvre du Protocole de Kyoto*, L.C. 2007, ch. 30, art. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10.1.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 11.  
*Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 2303 R.T.N.U. 148, art. 3.1.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Ontario (Minister of Transport) v. Ryder Truck Rental Canada Ltd.* (2000), 47 O.R. (3d) 171; 1 M.V.R. (4th) 10; 129 O.A.C. 80 (C.A.); *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Greenshields et al. v. The Queen*, [1958] R.C.S. 216; (1958), 17 D.L.R. (2d) 33; [1959] C.T.C. 77; *Syndicat canadien de la fonction publique c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2004 CF 1334; *R. v. Secretary of State for the Home Department*, [1995] 2 All E.R. 244 (H.L.); *Bande Alexander (n° 134) c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1991] 2 C.F. 3 (1<sup>re</sup> inst.); *Re Pim and Minister of the Environment* (1978), 23 O.R. (2d) 45; 94 D.L.R. (3d) 254 (C. div.).

## REFERRED TO:

*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; *Fraser v. Canada (Attorney General)* (2005), 51 Imm. L.R. (3d) 101; [2005] O.T.C. 1127 (Ont. S.C.J.); *Willick v. Willick*, [1994] 3 S.C.R. 670; (1994), 119 D.L.R. (4th) 405; 173 N.R. 321; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3; (2003), 218 N.S.R. (2d) 311; 232 D.L.R. (4th) 577; 2003 SCC 62; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; (1989), 61 D.L.R. (4th) 604; 40 Admin. L.R. 1; *Chiasson v. Canada* (2003), 226 D.L.R. (4th) 351; 303 N.R. 54; 2003 FCA 155.

## AUTHORS CITED

Environment Canada. *A Climate Change Plan for the Purposes of the Kyoto Protocol Implementation Act-2007*, 2007, online: <[http://www.ec.gc.ca/doc/ed-es/p\\_123/CC\\_Plan\\_2007\\_e.pdf](http://www.ec.gc.ca/doc/ed-es/p_123/CC_Plan_2007_e.pdf)>.  
*Response of the National Round Table on the Environment and the Economy to its Obligations Under the Kyoto Protocol Implementation Act*, September 2007, online: <<http://www.nrtee-trnee.com/eng/publications/KPIA-2007/NRTEE-C288-Response-2007-eng.pdf>>.  
 Sossin, Lorne M. *Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada*. Scarborough: Carswell, 1999.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPLICATIONS for judicial review seeking declaratory and mandatory relief in connection with a succession of alleged breaches of duties said to arise under the *Kyoto Protocol Implementation Act*. Applications dismissed.

## APPEARANCES:

*Chris G. Paliare, Andrew K. Lokan and Hugh S. Wilkins* for applicant.  
*Peter M. Southey and Andrea Bourke* for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, and Ecojustice Canada*, Toronto, for applicant.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Fraser v. Canada (Attorney General)* (2005), 51 Imm. L.R. (3d) 101; [2005] O.T.C. 1127 (C.S.J. Ont.); *Willick c. Willick*, [1994] 3 R.C.S. 670; [1994] R.D.F. 617; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3; 2003 CSC 62; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Chiasson c. Canada*, 2003 CAF 155.

## DOCTRINE CITÉE

Environnement Canada. *Plan sur les changements climatiques pour la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto-2007*. 2007, en ligne : <[http://www.ec.gc.ca/doc/ed-es/p\\_123/Plan\\_CC\\_2007\\_f.pdf](http://www.ec.gc.ca/doc/ed-es/p_123/Plan_CC_2007_f.pdf)>.  
*Réponse de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie à ses obligations en vertu de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, septembre 2007, en ligne : <<http://www.nrtee-trnee.com/fra/publications/Impok-2007/trnee-Impok-2007.pdf>>.  
 Sossin, Lorne M. *Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada*. Scarborough : Carswell, 1999.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 2002.

DEMANDES de contrôle judiciaire sollicitant un jugement déclaratoire et une injonction pour une série de présumés manquements à des obligations qui découleraient de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Demandes rejetées.

## ONT COMPARU :

*Chris G. Paliare, Andrew K. Lokan et Hugh S. Wilkins* pour la demanderesse.  
*Peter M. Southey et Andrea Bourke* pour les défendeurs.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, et Ecojustice Canada*, Toronto, pour la demanderesse.

*Deputy Attorney General of Canada for respondents.*

*Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.*

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par*

[1] BARNES J.: The applicant, Friends of the Earth—Les Ami(e)s de la Terre (FoE), is a Canadian not-for-profit organization with a mission to protect the national and global environment. It has 3 500 Canadian members and is part of an international federation representing 70 countries.

[1] LE JUGE BARNES : La demanderesse, Les Ami(e)s de la Terre — Friends of the Earth (FoE), est une organisation canadienne à but non lucratif dont la mission est de protéger l'environnement au niveau national et au niveau mondial. Elle compte 3 500 membres canadiens et fait partie d'une fédération internationale représentant 70 pays.

[2] FoE brings three applications for judicial review before the Court each seeking declaratory and mandatory relief in connection with a succession of alleged breaches of duties said to arise under the *Kyoto Protocol Implementation Act*, S.C. 2007, c. 30 (KPIA). All three of the applications are closely related and they were ordered to be heard consecutively by an order of Justice Anne Mactavish dated April 17, 2008. Because these applications are all based on common material facts and involve interrelated issues of statutory interpretation, it is appropriate to issue a single set of reasons.

[2] FoE dépose devant la Cour trois demandes de contrôle judiciaire, sollicitant dans chaque cas un jugement déclaratoire et une injonction pour une série de présumés manquements à des obligations qui découleraient de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, L.C. 2007, ch. 30 (la LMOPK). Les trois demandes sont étroitement reliées et, le 17 avril 2008, la juge Anne Mactavish a ordonné qu'elles soient instruites consécutivement. Puisque ces demandes sont toutes fondées sur les mêmes faits essentiels et font intervenir des questions intimement liées portant sur l'interprétation des lois, il convient d'exposer un seul ensemble de motifs.

[3] In its first application for judicial review (T-1683-07) FoE alleges that the Minister of the Environment (Minister) failed to comply with the duty imposed upon him under section 5 of the KPIA to prepare an initial Climate Change Plan that fulfilled Canada's obligations under Article 3.1 of the Kyoto Protocol.<sup>1</sup>

[3] Dans sa première demande de contrôle judiciaire (T-1683-07), FoE allègue que le ministre de l'Environnement (le ministre) a manqué à l'obligation qui lui est faite par l'article 5 de la LMOPK, à savoir l'obligation d'établir un Plan initial sur les changements climatiques qui remplisse les obligations du Canada aux termes de l'article 3.1 du Protocole de Kyoto<sup>1</sup>.

[4] In its second application for judicial review (T-2013-07) FoE alleges that the Governor in Council (GIC) failed to comply with sections 8 and 9 of the KPIA by failing to publish proposed regulations in the *Canada Gazette* with accompanying statements and by failing to prepare a statement within 120 days setting out the greenhouse gas emission reductions reasonably expected to result from each proposed regulatory change and from other proposed mitigation measures.

[4] Dans sa deuxième demande de contrôle judiciaire (T-2013-07), FoE allègue que le gouverneur en conseil ne s'est pas conformé aux articles 8 et 9 de la LMOPK parce qu'il n'a pas publié, dans la *Gazette du Canada*, un projet de règlement, accompagné de déclarations, et parce qu'il n'a pas préparé, dans les 120 jours suivant l'entrée en vigueur de la LMOPK, une déclaration faisant état des réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre à la suite de chaque modification réglementaire projetée et des autres mesures d'atténuation projetées.

[5] FoE's third application (T-78-08) concerns section 7 of the KPIA. It alleges that the GIC failed in its duty within 180 days to make, amend or repeal regulations necessary to ensure that Canada meets its obligations under Article 3.1 of the Kyoto Protocol.

[6] FoE argues that the language of sections 5, 7, 8 and 9 of the KPIA is unambiguous and mandatory. It says that the respondents have refused to carry out the legal duties imposed upon them by Parliament and they have each thereby acted outside of the rule of law.

[7] The respondents assert that the statutory duties that are the subject of these applications are not justiciable because they are not properly suited or amenable to judicial review. In particular, the respondents say that the KPIA creates a system of Parliamentary accountability involving scientific, public policy and legislative choices that the Court cannot and should not assess. In short, they assert that their accountability for their failure to fulfill Canada's Kyoto obligations will be at the ballot box and cannot be in the courtroom.

#### I. Legislative History and Background

[8] Following its introduction to Parliament as a private member's bill (Bill C-288), the KPIA became law on June 22, 2007. The KPIA was not supported by the government which had earlier stated that Canada would not comply with the Kyoto Protocol targets. The KPIA thus embodies a legislative policy which is inconsistent with stated government policy. This also explains why the KPIA does not authorize the expenditure of public funds to achieve its objectives. A money bill cannot be introduced to Parliament unless it is presented by the government.

[5] La troisième demande de FoE (T-78-08) concerne l'article 7 de la LMOPK. Dans cette demande, FoE allègue que le gouverneur en conseil a manqué à son obligation de prendre, de modifier ou d'abroger, dans les 180 jours suivant l'entrée en vigueur de la LMOPK, les règlements nécessaires pour que le Canada respecte ses engagements aux termes de l'article 3.1 du Protocole de Kyoto.

[6] FoE fait valoir que le texte des articles 5, 7, 8 et 9 de la LMOPK est clair et impératif. Elle dit que les défendeurs ont refusé d'accomplir les obligations légales qui leur sont imposées par le législateur et que chacun d'eux a par conséquent agi au mépris du principe de la primauté du droit.

[7] Les défendeurs font valoir que les obligations légales dont il est question dans ces demandes ne relèvent pas des cours de justice parce qu'elles ne se prêtent pas à un contrôle judiciaire ni ne ressortissent à une telle procédure. Plus précisément, les défendeurs disent que la LMOPK établit un système de responsabilité envers le Parlement, un système qui fait intervenir des choix scientifiques, des choix de politique générale et des choix législatifs que la Cour n'est pas à même d'apprécier et doit s'abstenir d'apprécier. En bref, ils disent que leur responsabilité dans l'inaccomplissement des obligations du Canada selon le Protocole de Kyoto sera déterminée par les urnes et ne saurait l'être dans un prétoire.

#### I. L'historique législatif et le contexte

[8] À la suite de son dépôt au Parlement en tant que projet de loi d'initiative parlementaire (le projet de loi C-288), la LMOPK est entrée en vigueur le 22 juin 2007. La LMOPK n'était pas appuyée par le gouvernement, qui avait déclaré auparavant que le Canada ne se conformerait pas aux cibles du Protocole de Kyoto. La LMOPK énonce donc une politique législative qui ne correspond pas à la politique gouvernementale officielle. Cela explique également pourquoi la LMOPK n'autorise pas l'affectation de fonds publics à la réalisation de ses objectifs. Une mesure financière ne peut pas être déposée au Parlement à moins d'être présentée par le gouvernement.

[9] The KPIA imposes a number of responsibilities upon the Minister and upon the GIC. A central element of the legislation requires the Minister to prepare an annual Climate Change Plan which describes [at section 5] “the measures to be taken [by the federal government] to ensure that Canada meets its [Kyoto] obligations”. Each Plan must be tabled in Parliament and referred to an appropriate standing Committee. The KPIA also directs the GIC to make, amend or repeal environmental regulations to ensure, as well, that Canada complies with its Kyoto obligations; this provision is tied to others which create additional reporting functions all tied to various timelines for action.

[10] The Minister’s initial Climate Change Plan was released on August 21, 2007. The Plan, on its face, acknowledges the responsibilities imposed by the KPIA upon the Minister and the GIC although, at least implicitly, it characterizes some of those responsibilities as discretionary. For instance, in describing the provisions of the KPIA dealing with regulatory change, the Plan states [at page VI]:

With regard to Sections 6 through 8 of the Act, these call for the Government to regulate compliance with the Kyoto Protocol, but are silent on what types of regulation are expected and which sectors of society should shoulder the burden. The Governor-in-Council has discretion on whether and how best to regulate to meet legislative objectives, in order that the Government may pursue a balanced approach that protects both the environment and the economy. The Government is taking aggressive action to reduce greenhouse gases and will therefore continue to fulfil its proper role in Canada’s parliamentary system by regulating where appropriate and in a balanced and responsible manner. In that context, this document elaborates on the Government’s existing plan to regulate greenhouse gas emissions and air pollution, *Turning the Corner*.

[11] The Climate Change Plan also makes it very clear that the Government of Canada has no present

[9] La LMOPK impose plusieurs obligations au ministre et au gouverneur en conseil. Un élément essentiel du texte oblige le ministre à préparer chaque année un Plan sur les changements climatiques décrivant [à l’article 5] les « mesures à prendre [par le gouvernement fédéral] afin d’assurer le respect des engagements du Canada aux termes [...] du Protocole de Kyoto ». Chaque Plan doit être déposé devant le Parlement et renvoyé à un comité permanent compétent. La LMOPK oblige aussi le gouverneur en conseil à prendre, modifier ou abroger les règlements environnementaux propres à garantir, là encore, que le Canada respecte ses engagements aux termes du Protocole; cette disposition est rattachée à d’autres, qui établissent des fonctions additionnelles d’établissement de rapports, toutes assorties d’une diversité d’échéances quant aux mesures à prendre.

[10] Le Plan initial du ministre sur les changements climatiques a été rendu public le 21 août 2007. À première vue, ce Plan reconnaît les responsabilités imposées par la LMOPK au ministre et au gouverneur en conseil, encore que, du moins implicitement, il qualifie de discrétionnaires certaines de ces responsabilités. Par exemple, à propos des dispositions de la LMOPK qui traitent des changements réglementaires, le Plan renferme ce qui suit [à la page VI] :

Pour leur part, les articles 6 à 8 de la loi exigent du gouvernement qu’il prenne des règlements régissant la conformité au Protocole de Kyoto, mais ces articles demeurent muets quant au genre de règlements à mettre en place et quant aux secteurs de la société qui auront à en supporter le fardeau. Le gouverneur en conseil a la discrétion de réglementer et de trouver les meilleurs moyens de le faire en vue d’atteindre les objectifs visés sur le plan législatif, de façon à ce que le gouvernement ait une démarche équilibrée permettant de protéger tout à la fois notre environnement et notre économie. Le gouvernement prend des mesures énergiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, et il continuera ainsi à assumer le rôle qui lui incombe, au sein du régime parlementaire canadien, de prendre de façon équilibrée et responsable des règlements là où le besoin se fait sentir. Dans un tel contexte, le présent document continue sur la lancée de *Prendre le virage*, le plan d’action que le gouvernement a déjà mis en place en vue de réglementer les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique.

[11] Le Plan sur les changements climatiques dit très clairement aussi que le gouvernement du Canada n’a pas

intention to meet its Kyoto Protocol commitments. The Climate Change Plan does confirm Canada's ratification of the Kyoto Protocol, which requires a reduction of greenhouse gas emissions between 2008 and 2012 to levels below 1990 (base-year) levels. The Climate Change Plan indicates that Canada's Kyoto target for emission reduction is 6% below 1990 levels. In March 2007 Canada declared its base-year emissions to be 599 Mt CO<sub>2</sub> equivalent. For Canada to meet its Kyoto reduction targets its average annual greenhouse gas emissions between 2008 and 2012 are thus limited to 563 Mt CO<sub>2</sub> equivalent.

[12] Canada's greenhouse gas emissions have not declined. In fact, they have steadily increased since 1990 including during the period following Canada's ratification of the Kyoto Protocol. According to the Climate Change Plan that growth, if not constrained, is projected to lead to average annual emissions levels between 2008 and 2012 of 825 Mt CO<sub>2</sub> equivalent. Because of Canada's increasing post-Kyoto reliance on fossil fuels, the Climate Change Plan states that Canada would have to achieve an average 33% reduction in emissions each year for five years to meet the promise of 6% below base year levels. The Climate Change Plan also describes the government's position on the challenges it faces in complying with the Kyoto Protocol [at page 8]:

Unfortunately, when cast against a timeframe that requires Canada to begin reducing its greenhouse gas emissions by one-third beginning in January 2008, it is evident that domestic action would have to be buttressed by some international purchase of emission credits. Even allowing for such purchases, the government would need to take further drastic action that would overwhelm the environmental and other benefits of action on climate change that Canadians are seeking. These measures would require placing the equivalent of a tax on energy, impacting both large industrial emitters of greenhouse gases and individual consumers. The Government has examined this scenario and rejected it as a viable policy option.

l'intention à l'heure actuelle de remplir ses engagements aux termes du Protocole de Kyoto. Le Plan confirme la ratification par le Canada du Protocole de Kyoto, lequel exige une réduction des émissions de gaz à effet de serre, entre 2008 et 2012, à des niveaux inférieurs aux niveaux de 1990 (l'année de référence). Le Plan sur les changements climatiques précise que l'objectif du Canada en matière de réduction des émissions, dans le cadre du Protocole de Kyoto, est un niveau d'émissions inférieur de 6 p. 100 aux niveaux de 1990. En mars 2007, le Canada a déclaré que ses émissions de l'année de référence se chiffraient à 599 Mt d'équivalent-CO<sub>2</sub>. Pour que le Canada atteigne ses cibles de réduction au regard du Protocole de Kyoto, ses émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre, entre 2008 et 2012, sont donc limitées à 563 Mt d'équivalent-CO<sub>2</sub>.

[12] Les émissions de gaz à effet de serre du Canada n'ont pas baissé. En fait, elles ont constamment augmenté depuis 1990, y compris durant la période qui a suivi la ratification du Protocole de Kyoto par le Canada. Selon le Plan sur les changements climatiques, cette croissance, si elle n'est pas freinée, devrait conduire, entre 2008 et 2012, à des niveaux annuels moyens d'émissions se chiffrant à 825 Mt d'équivalent-CO<sub>2</sub>. Parce que, depuis le Protocole de Kyoto, le Canada dépend de plus en plus des combustibles fossiles, le Plan sur les changements climatiques précise qu'il faudrait que le Canada atteigne une réduction moyenne de 33 p. 100 de ses émissions chaque année durant cinq ans pour remplir la promesse d'un niveau d'émissions inférieur de 6 p. 100 aux niveaux de l'année de référence. Le Plan sur les changements climatiques décrit aussi la position du gouvernement sur les défis que le Canada doit relever pour se conformer au Protocole de Kyoto [aux pages 8 et 9] :

Malheureusement, en présence d'un échéancier exigeant que le Canada entreprenne la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre d'un tiers d'ici janvier 2008, il est évident que les mesures nationales devront être renforcées par certains achats de crédits d'émission internationaux. Même en considérant de tels achats, il serait nécessaire pour le gouvernement de prendre des mesures draconiennes dont les effets négatifs dépasseraient les avantages pour l'environnement ainsi que les autres avantages des mesures touchant les changements climatiques que recherchent les Canadiens. Ces mesures nécessiteraient d'appliquer l'équivalent d'une taxe sur l'énergie, laquelle affecterait les grands émetteurs industriels

Key conclusions under this scenario are presented below, while a more detailed account can be found in the Government's Report entitled *The Cost of Bill C-288 to Canadian Families and Business* at [http://www.ec.gc.ca/doc/media/m\\_123/c1\\_eng.html](http://www.ec.gc.ca/doc/media/m_123/c1_eng.html).

The Government's analysis, broadly endorsed by some of Canada's leading economists, indicates that Canadian Gross Domestic Product (GDP) would decline by more than 6.5% relative to current projections in 2008 as a result of strict adherence to the Kyoto Protocol's emission reduction target for Canada. This would imply a deep recession in 2008, with a one-year net loss of national economic activity in the range of \$51 billion relative to 2007 levels. By way of comparison, the most severe recession in the post-World War II period for Canada, as measured by the fall in real GDP, was in 1981-1982. Real GDP fell 4.9% between the second quarter of 1981 and the fourth quarter of 1982.

All provinces and sectors would experience significant declines in economic activity under this scenario, while employment levels would fall by about 1.7% (or 276,000 jobs) between 2007 and 2009. In addition, there would be a reduction of real per capita personal disposable income levels from forecast levels of around 2.5% in 2009 (or about \$1,000 per Canadian in today's dollars).

Meeting Canada's Kyoto Protocol target on the timeline proposed in the *Kyoto Protocol Implementation Act* would also have implications for energy prices faced by Canadian consumers. Natural gas prices could potentially more than double in the early years of the 2008-2012 period, while electricity prices could rise by about 50% on average after 2010. Prices for transportation fuels would also inevitably rise by a large margin – roughly 60%.

These statistics demonstrate the immense challenges associated with trying to meet our Kyoto Protocol target following a decade in which our emissions have grown steadily.

[13] The Climate Change Plan sets new emission reduction targets well above Canada's Kyoto commitments based on a series of proposed regulatory changes, new conservation programs, research and

de gaz à effet de serre et les consommateurs. Le gouvernement a examiné ce scénario et l'a rejeté comme n'étant pas une politique raisonnable. Les principales conclusions dans le cadre de ce scénario sont présentées ci-après et un compte rendu plus détaillé se trouve dans le rapport officiel intitulé *Le coût du projet de loi C-288 pour les familles et entreprises canadiennes* à [http://www.ec.gc.ca/doc/media/m\\_123/c1\\_fra.html](http://www.ec.gc.ca/doc/media/m_123/c1_fra.html).

L'analyse du gouvernement, recevant un fort appui de certains des économistes les plus éminents du Canada, indique que le produit intérieur brut (PIB) du Canada déclinerait de plus de 6,5 % par rapport aux prévisions actuelles en 2008 en raison d'une adhésion stricte à l'objectif de réduction des émissions pour le Canada stipulé par le Protocole de Kyoto. Cela supposerait une profonde récession en 2008, avec une perte nette d'activité économique nationale de l'ordre de 51 milliards de dollars annuellement par rapport aux niveaux de 2007. En comparaison, la plus grave récession à survenir au Canada dans la période suivant la Deuxième Guerre mondiale, telle que mesurée par la chute du PIB, est celle qui s'est produite entre 1981 et 1982. Le PIB réel a chuté de 4,9 % entre le deuxième trimestre de 1981 et le quatrième trimestre de 1982.

Toutes les provinces et tous les secteurs connaîtraient une diminution considérable de leurs activités économiques selon ce scénario, alors que les niveaux d'emploi diminueraient d'environ 1,7 % (ou 276 000 emplois) entre 2007 et 2009. De plus, on observerait une réduction des niveaux de revenu personnel disponible réel par capita par rapport aux niveaux prévus d'environ 2,5 % en 2009 (ou environ 1 000 \$ par Canadien en dollar actuel).

Atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto du Canada selon l'échéancier de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* aurait également des répercussions sur les prix de l'énergie auxquels seraient confrontés les consommateurs canadiens. Le prix du gaz naturel serait au moins deux fois plus élevé au cours des premières années de la période 2008-2012, alors que le prix de l'électricité pourrait augmenter d'environ 50 % en moyenne après 2010. Le prix des carburants pour le transport augmenterait également de façon importante, soit d'environ 60 %.

Ces statistiques soulignent l'immense défi auquel nous sommes confrontés en tentant d'atteindre notre objectif du Protocole de Kyoto après une décennie, période pendant laquelle nos émissions n'ont cessé de croître.

[13] Le Plan sur les changements climatiques fixe de nouvelles cibles de réduction des émissions bien supérieures aux engagements du Canada aux termes du Protocole de Kyoto, cibles fondées sur une série de

development initiatives, incentives and collaborative action. All of these measures are projected to reduce Canada's average annual greenhouse gas emissions between 2008 and 2012 to 755 Mt CO<sub>2</sub> equivalent—a figure that is 34% higher than Canada's Kyoto target for those years.

[14] In accordance with section 10.1 of the KPIA, the Climate Change Plan was submitted to the National Round Table on the Environment and the Economy (Round Table) for its analysis and advice. As required by that provision the Round Table undertook research and gathered information with respect to the Minister's Climate Change Plan and then it issued a report. The Round Table report [*Response of the National Round Table on the Environment and the Economy to its Obligations Under the Kyoto Protocol Implementation Act*, September 2007] examined the likelihood that the Climate Change Plan and accompanying statement would be "reasonably expected" to achieve their stated objectives. The report describes the ongoing KPIA mandate of the Round Table as follows [at pages 2-3]:

The NRTEE further notes that since it is obligated to carry out this analytical function for 2007 through to 2012, its assessment must necessarily be considered an iterative one. It expects that further information and understanding about the actual versus expected outcomes set out in the government's Plan and Statement will emerge and evolve. As judgements about whether signatories to the Kyoto Protocol have met their obligations are withheld until the conclusion of the protocol's time period, so too must the NRTEE's final judgment and conclusion be cumulative. In short, this is the first word on the subject, not the last. Although the NRTEE believes that the analytical approach it has taken is pragmatic and appropriate, it should not therefore be seen in any way as comprehensive or definitive.

[15] What is clear from the Round Table report is that the Climate Change Plan was found, in a number of instances, to overestimate projected emissions reductions between 2008 and 2012 or to contain projections based on insufficient information. The Round Table report

nouvelles réglementations, de nouveaux programmes de conservation, des activités de recherche et développement, des stimulants et des initiatives de collaboration. Toutes ces mesures devraient avoir pour effet de réduire, entre 2008 et 2012, les émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre du Canada à 755 Mt d'équivalent-CO<sub>2</sub>— un chiffre qui est supérieur de 34 p. 100 à la cible du Canada selon le Protocole pour ces années.

[14] Conformément à l'article 10.1 de la LMOPK, le Plan sur les changements climatiques a été soumis à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (la Table ronde), pour qu'elle l'analyse et donne son avis. Ainsi que l'exige cette disposition, la Table ronde a mené des recherches et recueilli des informations concernant le Plan du ministre sur les changements climatiques, puis elle a rendu un rapport. Le rapport de la Table ronde [*Réponse de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie à ses obligations en vertu de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, septembre 2007] examinait s'il était raisonnable de s'attendre à ce que le Plan sur les changements climatiques et la déclaration l'accompagnant atteignent leurs objectifs déclarés. Le rapport décrit ainsi le mandat en cours de la Table ronde au regard de la LMOPK [à la page 3] :

Étant donné que la TRNEE est tenue d'exercer cette fonction analytique de 2007 à 2012, elle tient à ajouter qu'il est nécessaire de considérer la présente évaluation comme itérative. Elle s'attend à ce que les données et les connaissances sur les résultats actuels et les résultats attendus, tels qu'ils sont définis dans le Plan et la déclaration du gouvernement, s'enrichissent et évoluent. Nous ne saurons qu'à la fin du Protocole de Kyoto si les pays signataires ont respecté leurs engagements. Le jugement final et la conclusion de la TRNEE doivent également être cumulatifs. Bref, voici la première prise de position de la TRNEE sur le sujet, mais certainement pas sa dernière. Même si la TRNEE croit que l'approche analytique qu'elle a adoptée est pragmatique et appropriée, on ne devrait pas, sous aucun angle, la percevoir comme une approche exhaustive ou définitive.

[15] Ce qui ressort clairement du rapport de la Table ronde, c'est que la Table ronde a jugé que le Plan sur les changements climatiques surestimait, dans plusieurs cas, les réductions projetées d'émissions entre 2008 et 2012, ou faisait état de projections fondées sur des

also noted that the mandate to establish the likelihood of emission reductions in a definitive way from the policy measures proposed and from the assumptions used in the Climate Change Plan was “extremely challenging”, in part, because of the short timeframe permitted by the KPIA. The Round Table report concludes with the following observation about the emissions gap between Canada’s Kyoto obligations and the projections contained within the Climate Change Plan [at page 14]:

Statements and information contained in the government’s Plan indicate that it is not pursuing a policy objective of meeting the Kyoto Protocol emissions reductions targets. The Plan explicitly states that the government will not participate directly in the purchase of Certified Emissions Reductions (CERs), also known as international credits. Therefore, the stated emissions reductions set out in the Plan would not be sufficient for Canada to comply with the Kyoto Protocol as domestic emissions reductions alone are insufficient to achieve its Kyoto obligations. While statements in the Plan are correct — that non-compliance with the Kyoto Protocol can only be judged after the end of the commitment period in 2012 — it is unlikely that the measures and regulations in the Plan will be sufficient to meet Canada’s Kyoto obligations.

As shown in Table 6, the projected emissions profile described in the Plan would leave Canada in non-compliance with the Kyoto Protocol. Canadian emissions would exceed their allowable units by 34%, with average excess emissions of 192.2 Mt/year.

[16] As can be seen the Round Table report is a fairly robust scientific critique of the Climate Change Plan at least insofar as it challenges many of the government’s projected emission reduction outcomes and confirms that the Plan will not achieve Canada’s initial Kyoto commitments.

[17] The evidence is uncontradicted that at the point of commencement of FoE’s second and third applications the GIC had not carried out any regulatory action as contemplated by sections 7, 8 and 9 of the KPIA.

renseignements insuffisants. Le rapport de la Table ronde relevait aussi que le travail consistant à établir d’une manière fiable la probabilité de réductions des émissions, à partir des mesures proposées et des hypothèses utilisées dans le Plan sur les changements climatiques, était « extrêmement ambitieux », notamment en raison du court délai alloué par la LMOPK. Le rapport de la Table ronde conclut par l’observation suivante à propos de l’écart, en matière de réduction des émissions, entre les engagements du Canada aux termes du Protocole de Kyoto et les projections contenues dans le Plan sur les changements climatiques [à la page 15] :

L’information et les énoncés du Plan du gouvernement indiquent que ce dernier ne poursuit pas un but stratégique afin d’atteindre les objectifs visant les réductions des émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto. Le Plan énonce clairement que le gouvernement ne participera pas directement à l’achat de réductions certifiées des émissions (RCE), aussi connues sous le terme « crédits internationaux ». Par conséquent, les réductions des émissions énumérées dans le Plan ne seraient pas suffisantes pour respecter le Protocole de Kyoto puisque les réductions des émissions domestiques seulement ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre du Protocole. Alors que les énoncés du Plan sont exacts — le non-respect du Protocole de Kyoto peut seulement être évalué après la fin de la période d’engagement en 2012 — il est peu probable que les mesures et règlements contenus dans le Plan seront suffisants pour respecter les engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Comme l’indique le tableau 6, le profil des émissions prévues décrit dans le Plan ne permettrait pas au Canada de respecter ses engagements dans le cadre du Protocole. Les émissions du Canada dépasseraient les unités admissibles de 34 %, avec une moyenne de 192,2 Mt/année d’émissions.

[16] Comme on peut le voir, le rapport de la Table ronde est une critique scientifique assez solide du Plan sur les changements climatiques, du moins dans la mesure où il récuse bon nombre des prévisions du gouvernement en matière de réduction des émissions, et dans la mesure où il confirme que le Plan ne permettra pas d’atteindre les engagements initiaux du Canada selon le Protocole.

[17] Il n’est pas contesté que, lorsque FoE a déposé ses deuxième et troisième demandes de contrôle judiciaire, le gouverneur en conseil n’avait pas pris les mesures réglementaires envisagées par les articles 7, 8 et 9 de la LMOPK.

## II. Issues

[18] (a) What is the standard of review for the issues raised by these applications?

1. Does FoE have standing to bring these applications?
2. Does section 5 of the KPIA impose a justiciable duty upon the Minister to prepare and table a Climate Change Plan that is Kyoto compliant?
3. Do sections 7, 8 and 9 of the KPIA impose justiciable duties upon the GIC to make, amend or repeal environmental regulations within the timelines therein stated?

## III. Analysis

### Standard of Review

[19] I agree with counsel for the respondents that the issue of justiciability is a threshold question of law which is not the proper subject of a standard of review analysis. The KPIA either imposes the legal duties postulated by FoE or it does not and no question of deference arises on that issue.

### Standing

[20] The respondents have challenged the right or standing of FoE to bring these applications but only on the basis of the justiciability of the issues FoE raises. I am satisfied that FoE has met the other requirements of public interest standing in that it has a genuine interest in the subject-matter raised, there is a serious issue presented and there is no other reasonable and effective way to bring these matters before the Court: see *Canada Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, at paragraph 37 and *Fraser v. Canada (Attorney General)* (2005), 51

## II. Les questions en litige

[18] a) Quelle est la norme de contrôle à appliquer pour les questions soulevées par ces demandes?

1. FoE a-t-elle qualité pour agir en déposant ces demandes?
2. L'article 5 de la LMOPK impose-t-il au ministre une obligation, dont on peut saisir les tribunaux, de préparer et déposer un Plan sur les changements climatiques qui soit conforme au Protocole de Kyoto?
3. Les articles 7, 8 et 9 de la LMOPK imposent-ils au gouverneur en conseil une obligation, dont on peut saisir les tribunaux, de prendre, modifier ou abroger des règlements environnementaux à l'intérieur des délais qui y sont mentionnés?

## III. Analyse

### La norme de contrôle

[19] Je me range à l'avis des avocats des défendeurs pour qui la question de la justiciabilité est une question de droit préliminaire qui ne se prête pas à une analyse relative à la norme de contrôle. La LMOPK impose les obligations dont parle FoE, ou bien elle ne les impose pas, et c'est là un point qui ne fait pas intervenir la question de la retenue judiciaire.

### La qualité pour agir

[20] Les défendeurs ont contesté le droit de FoE de déposer ces demandes, ou sa qualité pour agir dans le dépôt de telles demandes, mais uniquement sur le fondement de la justiciabilité des questions soulevées par FoE. Je suis d'avis que FoE a rempli les autres conditions de la qualité pour agir dans l'intérêt public, en ce sens qu'elle a un intérêt véritable dans l'affaire soulevée, qu'une question sérieuse a été présentée et qu'il n'y a pas d'autre moyen raisonnable et efficace de porter cette affaire devant la Cour : voir l'arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et*

Imm. L.R. (3d) 101 (Ont. S.C.J.), at paragraphs 51, 102 and 109. The issue of FoE's standing will be resolved, therefore, solely on the basis of the justiciability of the substantive issues it raises.

*de l'Immigration*), [1992] 1 R.C.S. 236, au paragraphe 37, et la décision *Fraser v. Canada (Attorney General)* (2005), 51 Imm. L.R. (3d) 101 (C.S.J. Ont.), aux paragraphes 51, 102 et 109. La question de la qualité pour agir de FoE sera donc résolue uniquement sur le fondement de la justiciabilité des questions de fond soulevées par FoE.

### The Principles of Statutory Interpretation and Justiciability

### Les principes d'interprétation des lois et de justiciabilité

[21] The issues raised by these applications concern the interpretation of a number of the provisions of the KPIA to determine whether the responsibilities imposed respectively upon the Minister and the GIC are justiciable. Before examining the specific language of the KPIA relied upon by FoE, it is helpful to recall some of the general principles of statutory interpretation and justiciability.

[21] Les questions soulevées par ces demandes concernent l'interprétation de plusieurs des dispositions de la LMOPK, puisqu'il s'agit de savoir si les obligations imposées respectivement au ministre et au gouverneur en conseil relèvent des cours de justice. Avant d'examiner le texte même de la LMOPK sur lequel se fonde FoE, il est utile de rappeler certains des principes généraux qui régissent l'interprétation des lois et la justiciabilité.

### Statutory Interpretation

### L'interprétation des lois

[22] One of the guiding principles of statutory interpretation is that the search for the meaning of specific words or phrases is informed by the context of the entire statutory text. Words should not be construed in isolation from other surrounding language. Wherever possible the exercise is one of looking for internal consistency and harmony of the language used with the ultimate goal of advancing the intention of Parliament. A useful general statement of these points can be found in the following passage from *Ontario (Minister of Transport) v. Ryder Truck Rental Canada Ltd.* (2000), 47 O.R. (3d) 171 (C.A.) [at paragraph 11]:

[22] L'un des principes directeurs de l'interprétation des lois est celui selon lequel la quête du sens d'un mot ou d'une expression doit se fonder sur le texte législatif tout entier. Les mots ne doivent pas être interprétés d'une manière qui fait abstraction du contexte. Toutes les fois que cela est possible, il faut rechercher une cohérence interne et une harmonie dans les mots employés, l'objectif ultime étant de donner effet à l'intention du législateur. On peut trouver un énoncé général utile de ces considérations dans l'extrait suivant de l'arrêt *Ontario (Minister of Transport) v. Ryder Truck Rental Canada Ltd.* (2000), 47 O.R. (3d) 171 (C.A.) [au paragraphe 11] :

The modern approach to statutory interpretation calls on the court to interpret a legislative provision in its total context. The court should consider and take into account all relevant and admissible indicators of legislative meaning. The court's interpretation should comply with the legislative text, promote the legislative purpose, reflect the legislature's intent, and produce a reasonable and just meaning. The Supreme Court has repeatedly affirmed this approach to statutory interpretation, most recently in *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688 at p. 704, 171 D.L.R. (4th) 385, where Cory and Iacobucci JJ. wrote:

[TRANSLATION] L'approche contemporaine en matière d'interprétation des lois oblige le tribunal à interpréter une disposition légale d'après son contexte tout entier. Le tribunal doit examiner et prendre en compte tous les indicateurs pertinents et admissibles de l'intention du législateur. L'interprétation retenue par le tribunal doit s'accorder avec le texte législatif, donner effet à l'objet recherché, refléter l'intention du législateur et donner un sens raisonnable et juste. La Cour suprême a maintes fois confirmé cette approche en matière d'interprétation des lois, tout récemment dans

As this Court has frequently stated, the proper construction of a statutory provision flows from reading the words of the provision in their grammatical and ordinary sense and in their entire context, harmoniously with the scheme of the statute as a whole, the purpose of the statute, and the intention of Parliament. The purpose of the statute and the intention of Parliament, in particular, are to be determined on the basis of intrinsic and admissible extrinsic sources regarding the Act's legislative history and the context of its enactment.

[23] In *Greenshields et al. v. The Queen*, [1958] S.C.R. 216, Locke J. observed at page 225 that “a section or enactment must be construed as a whole, each portion throwing light, if need be, on the rest”. It is presumed, of course, that Parliament is careful and consistent with its use of language and that the provisions of a statute fit together to form a coherent and workable scheme: see Ruth Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. (Markham: Butterworths, 2002), at page 283. This search for statutory coherence dictates that internal inconsistencies be minimized or avoided wherever possible: see *Willick v. Willick*, [1994] 3 S.C.R. 670, at page 689 and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 27.

#### Justiciability

[24] The parties do not disagree about the principles of justiciability but only in their application in these proceedings. They agree, for instance, that even a largely political question can be judicially reviewed if it “possesses a sufficient legal component to warrant a decision by a court”: see *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at page 546. The disagreement here is whether the questions raised by these applications contain a sufficient legal component to permit judicial review. The problem, of course, is that “few share any precise sense of where the boundary between political and legal questions should be drawn”: see Lorne M. Sossin, *Boundaries of Judicial Review*:

l'arrêt *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, à la page 704, 171 D.L.R. (4th) 385, où les juges Cory et Iacobucci écrivaient ce qui suit :

Comme notre Cour l'a dit maintes fois, il faut, pour interpréter correctement une disposition de loi, lire les termes de la disposition en suivant leur sens grammatical et ordinaire et dans leur contexte global, en harmonie avec l'économie générale de la loi, son objet ainsi que l'intention du législateur. L'objet de la loi et l'intention du législateur, en particulier, doivent être définis sur le fondement de sources intrinsèques et de sources extrinsèques admissibles touchant l'historique législatif de la loi et le contexte de son adoption.

[23] Dans l'arrêt *Greenshields et al. v. The Queen*, [1958] R.C.S. 216, le juge Locke faisait observer, à la page 225, que [TRADUCTION] « une disposition légale doit être interprétée dans sa globalité, chacun de ses éléments jetant la lumière, au besoin, sur les autres ». On présume naturellement que le législateur est soigneux et cohérent dans sa manière de s'exprimer et que les dispositions d'une loi se combinent pour former un ensemble cohérent et plausible : voir Ruth Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> édition (Markham : Butterworths, 2002), à la page 283. Cette quête d'une cohérence dans les dispositions légales signifie que les contradictions internes doivent être minimisées ou évitées chaque fois que cela est possible : voir l'arrêt *Willick c. Willick*, [1994] 3 R.C.S. 670, à la page 689, et l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 27.

#### La justiciabilité

[24] Les parties ne sont pas en désaccord sur les principes de justiciabilité, mais uniquement sur la manière de les appliquer à la présente instance. Elles admettent par exemple qu'une question essentiellement politique pourrait même être soumise à l'examen des tribunaux si cette question « présente un aspect suffisamment juridique pour justifier qu'une cour y réponde » : voir le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la page 546. Le désaccord ici porte sur ce qui suit : les questions soulevées par ces demandes contiennent-elles un aspect suffisamment juridique pour autoriser un contrôle judiciaire? Le problème naturellement est que

*The Law of Justiciability in Canada* (Scarborough: Carswell, 1999), at page 133.

[25] One of the guiding principles of justiciability is that all of the branches of government must be sensitive to the separation of function within Canada's constitutional matrix so as not to inappropriately intrude into the spheres reserved to the other branches: see *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3, at paragraphs 33 to 36 and *Canadian Union Public Employees v. Canada (Minister of Health)* (2004), 244 D.L.R. (4th) 175 (F.C.), at paragraph 39. Generally a court will not involve itself in the review of the actions or decisions of the executive or legislative branches where the subject matter of the dispute is either inappropriate for judicial involvement or where the court lacks the capacity to properly resolve it. These concerns are well expressed in *Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada*, above, at pages 4-5:

Appropriateness not only includes both normative and positive elements, but also reflects an appreciation for both the capacities and legitimacy of judicial decision-making. Tom Cromwell (now Mr. Justice Cromwell of the Nova Scotia of Appeal) summarized this approach to justiciability in the following terms:

The justiciability of a matter refers to its being suitable for determination by a court. Justiciability involves the subject matter of the question, the manner of its presentation and the appropriateness of judicial adjudication in light of these factors. *This appropriateness may be determined according to both institutional and constitutional standards. It includes both the question of the adequacy of judicial machinery for the task as well as the legitimacy of using it.*

While it is helpful to develop the criteria for a determination of justiciability, including factors such as institutional capacity and institutional legitimacy, it is necessary to leave the content of justiciability open-ended. We cannot state all the reasons why a matter may be non-justiciable. While justiciability will

[TRADUCTION] « il est difficile d'établir un consensus sur la ligne de démarcation entre les questions politiques et les questions juridiques » : voir Lorne M. Sossin, *Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada* (Scarborough : Carswell, 1999), à la page 133.

[25] L'un des principes directeurs de la justiciabilité est celui selon lequel chacune des branches du gouvernement doit être attentive à la séparation des fonctions au sein de la matrice constitutionnelle du Canada, afin d'éviter toute intrusion mal à propos dans les pouvoirs réservés aux autres branches : voir l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, aux paragraphes 33 à 36, et la décision *Syndicat canadien de la fonction publique c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2004 CF 1334, au paragraphe 39. En général, une cour de justice s'abstiendra de revoir les actes ou décisions du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif lorsque l'objet du différend ne se prête pas à l'intervention des tribunaux ou lorsque le tribunal n'a pas les ressources nécessaires pour trancher la question. Ces préoccupations sont bien exprimées dans l'ouvrage cité plus haut, *Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada*, aux pages 4 et 5 :

[TRADUCTION] L'à-propos d'une intervention judiciaire non seulement englobe des éléments normatifs et positifs, mais également reflète une compréhension à la fois des attributs et de la légitimité des décisions judiciaires. Tom Cromwell (aujourd'hui juge à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse) a résumé dans les termes suivants cette manière de voir la justiciabilité :

La justiciabilité d'une affaire s'entend de son aptitude à être soumise à une cour de justice. La justiciabilité concerne l'objet de la question posée, son mode de présentation et l'à-propos d'une décision judiciaire compte tenu de tels facteurs. *Cet à-propos peut être déterminé selon des normes à la fois institutionnelles et constitutionnelles. Il fait intervenir à la fois la question de l'aptitude de l'appareil judiciaire à accomplir la tâche, et la question de la légitimité du recours à l'appareil judiciaire.*

Il est utile d'élaborer les critères permettant de conclure ou non à la justiciabilité d'une affaire, notamment des facteurs tels que la capacité institutionnelle et la légitimité institutionnelle, mais il convient de ne pas définir d'une manière catégorique le contenu de la justiciabilité. Il est impossible d'exposer toutes

contain a diverse and shifting set of issues, in the final analysis, all one can assert with confidence is that there will always be, and always should be, a boundary between what courts should and should not decide, and further, that this boundary should correspond to predictable and coherent principles. As Galligan concludes, “Non-justiciability means no more and no less than that a matter is unsuitable for adjudication.” [Footnotes omitted.] [Emphasis in original.]

[26] While the courts fulfill an obvious role in the interpretation and enforcement of statutory obligations, Parliament can, within the limits of the constitution, reserve to itself the sole enforcement role: see *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, at pages 102-104. Such a parliamentary intent must be derived from an interpretation of the statutory provisions in issue—a task which may be informed, in part, by considering the appropriateness of judicial decision-making in the context of policy choices or conflicting scientific predictions.

Are the Issues Raised by these Applications Justiciable?

[27] The question presented by FoE’s first application is whether, under section 5 of the KPIA, the Minister is permitted as a matter of law to tender a Climate Change Plan that, on its face, is non-compliant with Canada’s Kyoto obligations. In other words, does the KPIA contemplate judicial review in a situation like this where the government declares to Parliament and to Canadians that it will not, for reasons of public policy, meet or attempt to meet the emissions targets established by the Kyoto Protocol.

[28] The question posed by FoE’s second and third applications concerns the right of the Court to involve itself in the regulatory business of the executive branch of government.

les raisons pour lesquelles une affaire pourrait ne pas relever des tribunaux. La justiciabilité renfermera une série de questions diverses et changeantes, mais, en définitive, tout ce que l’on puisse dire avec certitude, c’est qu’il y aura toujours, et qu’il devrait toujours y avoir, une ligne de démarcation entre ce qui relève des tribunaux et ce qui n’en relève pas, et aussi que cette ligne de démarcation devrait correspondre à des principes prévisibles et cohérents. Comme le dit Galligan, « la non-justiciabilité signifie ni plus ni moins qu’une affaire ne se prête pas à une décision judiciaire ». [Renvois omis.] [Italique dans l’original.]

[26] Les cours de justice exercent un rôle évident dans l’interprétation et l’exécution des obligations prévues par les lois, mais le législateur peut, dans les limites de la Constitution, garder pour lui-même le rôle d’exécution : voir l’arrêt *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, aux pages 102 à 104. Une telle intention du législateur doit résulter d’une interprétation des dispositions légales en cause — une tâche qui peut être facilitée notamment par un examen de l’à-propos d’une décision judiciaire dans le contexte de choix stratégiques ou de prédictions scientifiques antagonistes.

Les questions soulevées par ces demandes ressortissent-elles aux tribunaux?

[27] La question soulevée par la première demande de FoE est de savoir si, selon l’article 5 de la LMOPK, le ministre est autorisé en droit à présenter un Plan sur les changements climatiques qui, à première vue, ne s’accorde pas avec les engagements du Canada aux termes du Protocole de Kyoto. Autrement dit, la LMOPK envisage-t-elle un contrôle judiciaire dans un cas comme celui-ci, où le gouvernement déclare au Parlement et à la population canadienne que, pour des raisons de politique générale, il n’atteindra pas, ou ne tentera pas d’atteindre, les cibles de réduction établies dans le Protocole de Kyoto.

[28] La question posée par les deuxième et troisième demandes de FoE concerne le droit de la Cour de s’interposer dans les activités de réglementation exercées par la branche exécutive du gouvernement.

[29] Section 5 of the KPIA deals with the Minister's duty to prepare an annual Climate Change Plan. FoE relies heavily on the opening language of section 5 which speaks to a Climate Change Plan that ensures that Canada meets its Kyoto obligations. FoE says quite simply that the Minister's Climate Change Plan does not ensure Kyoto compliance because it expressly acknowledges non-compliance.

[30] FoE advances much the same argument with respect to sections 7 and 9 of the KPIA. Those provisions similarly impose responsibilities on the GIC and on the Minister to ensure, by various means, that Canada meets its Kyoto obligations. Section 8 of the KPIA requires the GIC to pre-publish for consultation any proposed environmental regulations made pursuant to section 7 with accompanying efficacy statements. Section 9 is also linked to section 7 because it requires the Minister to prepare a statement concerning the emission reductions anticipated from any regulation created under section 7. The justiciability of the sections 8 and 9 obligations is, therefore, dependant upon the authority of the Court to order the GIC to make, amend, or repeal the environmental regulations referenced in section 7.

[31] The justiciability of all of these issues is a matter of statutory interpretation directed at identifying Parliamentary intent: in particular, whether Parliament intended that the statutory duties imposed upon the Minister and upon the GIC by the KPIA be subjected to judicial scrutiny and remediation.

[32] All of the statutory provisions which are the subject of FoE's applications are linked to one another and, in order to construe any one of them, it is necessary to consider all of them. I have added emphasis to the provisions that are of particular significance to these applications. Sections 5, 6, 7, 8, 9, 10 and 10.1 of the KPIA state the following:

[29] L'article 5 de la LMOPK traite de l'obligation du ministre de préparer un Plan annuel sur les changements climatiques. FoE s'appuie abondamment sur les mots introductifs de l'article 5, où il est question d'un Plan sur les changements climatiques qui assure que le Canada remplit ses engagements aux termes du Protocole de Kyoto. FoE dit très simplement que le Plan du ministre sur les changements climatiques ne garantit pas la conformité au Protocole de Kyoto parce que ce plan reconnaît explicitement l'absence de conformité.

[30] FoE avance essentiellement le même argument pour les articles 7 et 9 de la LMOPK. Ces dispositions imposent-elles aussi l'obligation au gouverneur en conseil et au ministre de s'assurer, par divers moyens, que le Canada remplit ses engagements aux termes du Protocole de Kyoto. L'article 8 de la LMOPK oblige le gouverneur en conseil à publier préalablement, pour consultations, tout projet de règlement de nature environnementale qui est pris conformément à l'article 7, avec les déclarations d'efficacité qui s'y rapportent. L'article 9 est lui aussi rattaché à l'article 7, parce qu'il oblige le ministre à préparer une déclaration concernant les réductions d'émissions auxquelles il est raisonnable de s'attendre à la suite d'un règlement pris en vertu de l'article 7. La justiciabilité des obligations prévues par les articles 8 et 9 dépend donc du pouvoir de la Cour d'enjoindre au gouverneur en conseil de prendre, modifier ou abroger les règlements environnementaux dont fait état l'article 7.

[31] La justiciabilité de toutes ces questions relève de l'exercice d'interprétation des lois, un exercice dont l'objet est de définir l'intention du législateur : plus précisément, le législateur voulait-il que les obligations imposées au ministre et au gouverneur en conseil par la LMOPK soient soumises à l'examen des tribunaux et à des recours judiciaires?

[32] Toutes les dispositions légales qui sont à la base des demandes déposées par FoE sont interdépendantes et, pour interpréter l'une quelconque d'entre elles, il est nécessaire de les considérer toutes. J'ai mis l'accent sur les dispositions qui présentent une importance particulière pour les demandes dont il s'agit ici. Les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 10.1 de la LMOPK sont ainsi formulés :

5. (1) Within 60 days after this Act comes into force and not later than May 31 of every year thereafter until 2013, the Minister shall prepare a Climate Change Plan that includes

(a) a description of the measures to be taken to ensure that Canada meets its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, including measures respecting

- (i) regulated emission limits and performance standards,
- (ii) market-based mechanisms such as emissions trading or offsets,
- (iii) spending or fiscal measures or incentives,

(iii.1) a just transition for workers affected by greenhouse gas emission reductions, and

(iv) cooperative measures or agreements with provinces, territories or other governments;

(b) for each measure referred to in paragraph (a),

- (i) the date on which it will come into effect, and
- (ii) the amount of greenhouse gas emission reductions that have resulted or are expected to result for each year up to and including 2012, compared to the levels in the most recently available emission inventory for Canada;

(c) the projected greenhouse gas emission level in Canada for each year from 2008 to 2012, taking into account the measures referred to in paragraph (a), and a comparison of those levels with Canada's obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol;

(d) an equitable distribution of greenhouse gas emission reduction levels among the sectors of the economy that contribute to greenhouse gas emissions;

(e) a report describing the implementation of the Climate Change Plan for the previous calendar year; and

(f) a statement indicating whether each measure proposed in the Climate Change Plan for the previous calendar year has been implemented by the date projected in the Plan and, if not, an explanation of the reason why the measure was not implemented and how that failure has been or will be redressed.

5. (1) Dans les soixante jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et au plus tard le 31 mai de chaque année subséquente jusqu'en 2013, le ministre établit un Plan sur les changements climatiques qui contient notamment les éléments suivants :

a) une description des mesures à prendre afin d'assurer le respect des engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, y compris :

- (i) les réductions des émissions et les normes de rendement réglementées,
- (ii) les mécanismes axés sur les conditions du marché, tels que les échanges ou les compensations d'émissions,
- (iii) l'affectation de fonds ou les mesures ou incitatifs fiscaux,

(iii.1) les mesures pour prévoir une transition équitable à l'égard des travailleurs touchés par les réductions d'émissions de gaz à effet de serre.

(iv) la collaboration ou les accords avec les provinces, les territoires ou d'autres gouvernements;

b) pour chaque mesure visée à l'alinéa a) :

- (i) la date de sa prise d'effet,
- (ii) la quantité de réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui ont été réalisées ou qui sont anticipées, pour chaque année jusqu'en 2012, à partir des niveaux d'émissions les plus récents établis pour le Canada;

c) le niveau projeté d'émissions de gaz à effet de serre au Canada pour chaque année de la période de 2008 à 2012, compte tenu des mesures visées à l'alinéa a), et une comparaison de ces niveaux avec les engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;

d) une répartition équitable des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les secteurs de l'économie qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre;

e) un rapport faisant état de la mise en œuvre du Plan sur les changements climatiques pour l'année civile précédente;

f) un exposé indiquant si chaque mesure proposée dans le Plan sur les changements climatiques pour l'année civile précédente a été mise en œuvre au plus tard à la date qui y était prévue et, sinon, une explication des raisons pour lesquelles elle n'a pas été mise en œuvre et les mesures correctives qui ont été ou seront prises.

(2) A Climate Change Plan shall respect provincial jurisdiction and take into account the relative greenhouse gas emission levels of provinces.

(3) The Minister shall publish

(a) within 2 days after the expiry of each period referred to in subsection (1), a Climate Change Plan in any manner the Minister considers appropriate, with an indication that persons may submit comments about the Plan to the Minister within 30 days of the Plan's publication; and

(b) within 10 days after the expiry of each period referred to in subsection (1), a notice of the publication of the Plan in the *Canada Gazette*.

(4) The Minister shall table each Climate Change Plan in each House of Parliament by the day set out in subsection (1) or on any of the first three days on which that House is sitting after that day.

(5) A Climate Change Plan that is laid before the House of Commons is deemed to be referred to the standing committee of the House that normally considers matters relating to the environment or to any other committee that that House may designate for the purposes of this section.

**6. (1) The Governor in Council may make regulations**

(a) limiting the amount of greenhouse gases that may be released into the environment;

(a.1) within the limits of federal constitutional authority, limiting the amount of greenhouse gases that may be released in each province by applying to each province Article 3, paragraphs 1, 3, 4, 7, 8, and 10 to 12, of the Kyoto Protocol, with any modifications that the circumstances require;

(b) establishing performance standards designed to limit greenhouse gas emissions;

(c) respecting the use or production of any equipment, technology, fuel, vehicle or process in order to limit greenhouse gas emissions;

(d) respecting permits or approvals for the release of any greenhouse gas;

(e) respecting trading in greenhouse gas emission reductions, removals, permits, credits, or other units;

(2) Chaque Plan sur les changements climatiques doit respecter les compétences provinciales et tenir compte des niveaux respectifs des émissions de gaz à effet de serre des provinces.

(3) Le ministre publie :

a) dans les deux jours suivant l'expiration du délai prévu au paragraphe (1), un Plan sur les changements climatiques de toute façon qu'il estime indiquée, en y précisant que les intéressés peuvent présenter leurs observations sur ce plan au ministre dans les trente jours suivant la date de publication;

b) dans les dix jours suivant l'expiration de chaque délai prévu au paragraphe (1), un avis de la publication du Plan dans la *Gazette du Canada*.

(4) Le ministre dépose chaque Plan sur les changements climatiques devant chacune des deux chambres du Parlement dans le délai prévu au paragraphe (1) ou dans les trois premiers jours de séance de celle-ci suivant le délai.

(5) Le Plan sur les changements climatiques qui est déposé devant la Chambre des communes est réputé renvoyé au comité permanent de la Chambre qui étudie habituellement les questions portant sur l'environnement ou à tout autre comité que la Chambre peut désigner pour l'application du présent article.

**6. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :**

a) limiter la quantité de gaz à effet de serre qui peut être libérée dans l'environnement;

a.1) dans les limites des compétences constitutionnelles fédérales, de limiter la quantité de gaz à effet de serre qui peut être libérée dans chaque province en appliquant à chacune l'article 3, paragraphes 1, 3, 4, 7, 8 et 10 à 12 du Protocole de Kyoto, avec les adaptations nécessaires;

b) établir des normes de performance conçues pour limiter les émissions de gaz à effet de serre;

c) régir l'utilisation ou la production d'équipements, de technologies, de combustibles, de véhicules ou de procédés afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre;

d) régir les permis ou autorisations nécessaires à la libération de gaz à effet de serre;

e) régir les échanges en matière de réductions des émissions de gaz à effet de serre, d'absorptions, de permis, de crédits ou d'autres unités;

(f) respecting monitoring, inspections, investigations, reporting, enforcement, penalties or other matters to promote compliance with regulations made under this Act;

(g) designating the contravention of a provision or class of provisions of the regulations by a person or class of persons as an offence punishable by indictment or on summary conviction and prescribing, for a person or class of persons, the amount of the fine and imprisonment for the offence; and

(h) respecting any other matter that is necessary to carry out the purposes of this Act.

(2) Despite paragraph (1)(a.1), and for greater certainty, each province may take any measure that it considers appropriate to limit greenhouse gas emissions.

7. (1) Within 180 days after this Act comes into force, the Governor in Council shall ensure that Canada fully meets its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol by making, amending or repealing the necessary regulations under this or any other Act.

(2) At all times after the period referred to in subsection (1), the Governor in Council shall ensure that Canada fully meets its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol by making, amending or repealing the necessary regulations under this or any other Act.

(3) In ensuring that Canada fully meets its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, pursuant to subsections (1) and (2), the Governor in Council may take into account any reductions in greenhouse gas emissions that are reasonably expected to result from the implementation of other governmental measures, including spending and federal-provincial agreements.

8. At least 60 days before making a regulation under this Act or, with respect to subsections 7(1) and (2), any other Act, the Governor in Council shall publish the proposed regulation in the *Canada Gazette* for consultation purposes with statements:

(a) setting out the greenhouse gas emission reductions that are reasonably expected to result from the regulation for every year it will be in force, up to and including 2012; and

(b) indicating that persons may submit comments to the Minister within 30 days after the publication of the regulation.

f) régir la surveillance, les inspections, les enquêtes, les rapports, les mesures d'application, les peines et les autres questions visant à favoriser la conformité aux règlements pris en vertu de la présente loi;

g) désigner la contravention à une disposition ou une catégorie de dispositions des règlements commise par une personne ou une catégorie de personnes comme une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par acte d'accusation ou par procédure sommaire et imposer, à l'égard de cette personne ou catégorie de personnes, le montant de l'amende et la durée de l'emprisonnement;

h) régir toute autre question nécessaire à l'application de la présente loi.

(2) Malgré l'alinéa (1)a.1), il est entendu que chaque province peut mettre en œuvre les mesures qu'elle juge appropriées pour limiter les émissions de gaz à effet de serre.

7. (1) Dans les cent quatre-vingts jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouverneur en conseil veille à ce que le Canada honore les engagements qu'il a pris en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto en prenant, modifiant ou abrogeant les règlements appropriés en vertu de la présente loi ou de toute autre loi.

(2) En tout temps après la période prévue au paragraphe (1), le gouverneur en conseil veille à ce que le Canada honore les engagements qu'il a pris en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto en prenant, modifiant ou abrogeant les règlements appropriés en vertu de la présente loi ou de toute autre loi.

(3) Pour la prise de toute mesure au titre des paragraphes (1) et (2), le gouverneur en conseil peut prendre en considération les réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre après la mise en œuvre d'autres mesures gouvernementales, notamment l'affectation de fonds et la conclusion d'accords fédéro-provinciaux.

8. Au moins soixante jours avant la prise d'un règlement sous le régime de la présente loi ou, en ce qui concerne les paragraphes 7(1) et (2), de toute autre loi, le gouverneur en conseil publie le projet de règlement dans la *Gazette du Canada*, pour consultation, accompagné de déclarations :

a) énonçant les réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre à la suite de la prise du règlement pour chaque année qu'il demeurera en vigueur au cours de la période se terminant en 2012;

b) indiquant les personnes qui peuvent présenter des observations au ministre dans les trente jours suivant la publication du règlement.

9. (1) Within 120 days after this Act comes into force, the Minister shall prepare a statement setting out the greenhouse gas emission reductions that are reasonably expected to result for each year up to and including 2012 from

(a) each regulation made or to be made to ensure that Canada fully meets its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, pursuant to subsections 7(1) and (2); and

(b) each measure referred to in subsection 7(3).

(2) The Minister shall

(a) publish the statement in the *Canada Gazette* and in any other manner that the Minister considers appropriate within 10 days of the period set out in subsection (1); and

(b) table the statement in each House of Parliament by the day set out in subsection (1) or on any of the first three days on which that House is sitting after that day.

10. (1) Within 60 days after the Minister publishes a Climate Change Plan under subsection 5(3), or within 30 days after the Minister publishes a statement under subsection 9(2), the National Round Table on the Environment and the Economy established by section 3 of the *National Round Table on the Environment and the Economy Act* shall perform the following with respect to the Plan or statement:

(a) undertake research and gather information and analyses on the Plan or statement in the context of sustainable development; and

(b) advise the Minister on issues that are within its purpose, as set out in section 4 of the *National Round Table on the Environment and the Economy Act*, including the following, to the extent that they are within that purpose:

(i) the likelihood that each of the proposed measures or regulations will achieve the emission reductions projected in the Plan or statement,

(ii) the likelihood that the proposed measures or regulations will enable Canada to meet its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, and

(iii) any other matters that the Round Table considers relevant.

9. (1) Dans les cent vingt jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le ministre prépare une déclaration dans laquelle il énonce les réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre chaque année au cours de la période se terminant en 2012 à la suite de :

a) chaque règlement qui a été pris ou qui sera pris afin d'assurer que le Canada respecte tous les engagements qu'il a pris en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, en application des paragraphes 7(1) et (2);

b) toute mesure visée au paragraphe 7(3).

(2) Le ministre :

a) publie la déclaration dans la *Gazette du Canada* et de toute autre façon qu'il estime indiquée dans les dix jours suivant le délai prévu au paragraphe (1);

b) dépose la déclaration devant chacune des chambres du Parlement dans le délai prévu au paragraphe (1) ou dans les trois premiers jours de séance de cette chambre suivant le délai.

10. (1) Dans les soixante jours suivant la publication par le ministre du Plan sur les changements climatiques en vertu du paragraphe 5(3) ou dans les trente jours suivant la publication par le ministre d'une déclaration en vertu du paragraphe 9(2), la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie constituée par l'article 3 de la *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie* exécute les fonctions suivantes quant au Plan ou à la déclaration :

a) effectuer des recherches et recueillir de l'information et des données provenant d'analyses sur le Plan ou la déclaration dans le contexte du développement durable;

b) conseille le ministre sur les questions qui relèvent de sa mission, telle qu'elle est définie à l'article 4 de la *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*, notamment, dans les limites de sa mission :

(i) sur la probabilité que chacun des règlements ou des mesures projetés atteignent les réductions d'émissions anticipées dans le Plan ou la déclaration,

(ii) sur la probabilité que l'ensemble des mesures ou des règlements projetés permettent au Canada de respecter ses engagements en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto,

(iii) sur toute autre question qu'elle estime pertinente.

(2) The Minister shall

(a) within three days after receiving the advice referred to in paragraph (1)(b):

(i) publish it in any manner that the Minister considers appropriate, and

(ii) submit it to the Speakers of the Senate and the House of Commons and the Speakers shall table it in their respective Houses on any of the first three days on which that House is sitting after the day on which the Speaker receives the advice; and

(b) within 10 days after receiving the advice, publish a notice in the *Canada Gazette* setting out how the advice was published and how a copy of the publication may be obtained.

**10.1** (1) At least once every two years after this Act comes into force, up to and including 2012, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development shall prepare a report that includes

(a) an analysis of Canada's progress in implementing the Climate Change Plans;

(b) an analysis of Canada's progress in meeting its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Kyoto Protocol; and

(c) any observations and recommendations on any matter that the Commissioner considers relevant.

(2) The Commissioner shall publish the report in any manner the Commissioner considers appropriate within the period referred to in subsection (1).

(3) The Commissioner shall submit the report to the Speaker of the House of Commons on or before the day it is published, and the Speaker shall table the report in the House on any of the first three days on which that House is sitting after the Speaker receives it. [Emphasis added.]

## Section 5

[33] If the intent of section 5 of the Act was to ensure that the Government of Canada strictly complied with Canada's Kyoto obligations, the approach taken was unduly cumbersome. Indeed, a simple and unequivocal statement of such an intent would not have been difficult to draft. Instead section 5 couples the responsibility of

(2) Le ministre :

a) dans les trois jours après avoir reçu les conseils visés à l'alinéa (1)b) :

(i) les publie de la façon qu'il juge appropriée,

(ii) les présente aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes, lesquels les déposent devant leur chambre respective dans les trois premiers jours de séance de celle-ci suivant leur réception;

b) dans les dix jours suivant la réception des conseils, publie dans la *Gazette du Canada* un avis précisant la façon dont les conseils ont été publiés et la façon d'en obtenir une copie.

**10.1** (1) Au moins tous les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, et ce jusqu'en 2012, le commissaire à l'environnement et au développement durable prépare un rapport renfermant notamment :

a) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques;

b) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour respecter ses engagements en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;

c) toutes autres observations et recommandations sur toute question qu'il estime pertinente.

(2) Le commissaire publie le rapport de la façon qu'il juge appropriée dans le délai prévu au paragraphe (1).

(3) Le commissaire présente le rapport au président de la Chambre des communes au plus tard le jour où il est publié et le président le dépose devant la Chambre dans les trois premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception. [Non souligné dans l'original.]

## L'article 5

[33] Si l'intention du législateur, dans l'article 5 de la Loi, était d'assurer le strict respect des engagements du Canada aux termes du Protocole de Kyoto, alors l'approche adoptée fut d'une lourdeur excessive. En effet, l'énoncé simple et sans équivoque d'une telle intention n'aurait pas été difficile à rédiger. L'article 5

ensuring Kyoto compliance with a series of stated measures some of which are well outside of the proper realm of judicial review. For instance, subparagraph 5(1)(a)(iii.1) requires that a Climate Change Plan provide for a just transition for workers affected by greenhouse gas emission reductions and paragraph 5(1)(d) requires an equitable distribution of reduction levels among the sectors of the economy that contribute to greenhouse gas emissions. These are policy-laden considerations which are not the proper subject matter for judicial review. That is so because there are no objective legal criteria which can be applied and no facts to be determined which would allow a Court to decide whether compliance had been achieved: see *Chiasson v. Canada* (2003), 226 D.L.R. (4th) 351 (F.C.A.), at paragraph 8.

[34] It is not appropriate for the Court to parse the language of section 5 into justiciable and non-justiciable components, at least, insofar as that language deals with the content of a Climate Change Plan. This provision must be read as a whole and it cannot be judicially enforced on a piecemeal basis. While the failure of the Minister to prepare a Climate Change Plan may well be justiciable, an evaluation of its content is not. Indeed the various obligations under the Act for the Minister and others to prepare, publish and table the required reports, regulations and statements are all coupled with the mandatory term “shall”. That word is construed as imperative in a statutory context, and when used it almost always creates a mandatory obligation: see the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, section 11. So far as I can determine, the word “ensure” found in section 5 and elsewhere in the KPIA is not commonly used in the context of statutory interpretation to indicate an imperative.

[35] There are other reasons for not construing the words in section 5 “to ensure that Canada meets its [Kyoto] obligations” as creating justiciable duties. The Act contemplates an ongoing process of review and

combine plutôt l’obligation d’assurer la conformité au Protocole de Kyoto avec une série de mesures officielles dont certaines échappent largement au domaine du contrôle judiciaire. Ainsi, le sous-alinéa 5(1)(a)(iii.1) dit que le Plan sur les changements climatiques doit prévoir une transition équitable à l’égard des travailleurs touchés par les réductions d’émissions de gaz à effet de serre, et l’alinéa 5(1)(d) exige une répartition équitable des niveaux de réduction entre les secteurs de l’économie qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre. Il s’agit là de facteurs de nature essentiellement politique, qui ne se prêtent guère à un contrôle judiciaire. S’il en est ainsi, c’est parce qu’il n’y a pas de critère juridique objectif qui puisse être appliqué, et pas de faits avérés qui puissent autoriser une cour de justice à dire s’il y a eu ou non conformité : voir l’arrêt *Chiasson c. Canada*, 2003 CAF 155, au paragraphe 8.

[34] Il n’est pas nécessaire pour la Cour de faire, dans l’article 5, le tri entre les éléments qui ressortissent aux tribunaux et ceux qui n’y ressortissent pas, du moins dans la mesure où le texte de cette disposition traite du contenu d’un Plan sur les changements climatiques. L’article 5 doit être lu dans sa globalité et il ne saurait être appliqué par les tribunaux d’une manière fragmentaire. Sans doute le fait pour le ministre de ne pas avoir préparé un Plan sur les changements climatiques pourrait-il ressortir à la Cour, mais tel n’est pas le cas d’une évaluation du contenu d’un tel plan. Les diverses obligations imposées par la Loi au ministre et à d’autres de préparer, de publier et de déposer les rapports, règlements et déclarations nécessaires sont d’ailleurs toutes exprimées par l’indicatif présent du verbe porteur de sens principal. L’indicatif présent fait d’une disposition légale une disposition impérative et, lorsque ce temps est employé, il entraîne presque toujours une obligation : voir la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, article 11. Autant que je sache, le verbe « assurer », que l’on trouve dans l’article 5 et ailleurs dans la LMOPK, n’a pas en général pour effet, dans le contexte de l’interprétation des lois, d’indiquer une obligation.

[35] D’autres raisons permettent d’affirmer que les mots de l’article 5, « assurer le respect des engagements du Canada aux termes [...] du Protocole de Kyoto », n’entraînent pas des obligations dont on peut saisir les

adjustment within a continuously evolving scientific and political environment. It refers to cooperative initiatives with third parties including provincial authorities and industry. These are not matters that can be completely controlled by the Government of Canada such that it could unilaterally ensure Kyoto compliance within any particular timeframe. The Act also recognizes that the implementation of any given Climate Change Plan may not be fully accomplished in any given year. This is the obvious purpose of paragraph 5(1)(f), which allows for a failure to implement any of the required remedial measures for ensuring Kyoto compliance in a given year. Any such failure must be explained by the Minister in the succeeding Climate Change Plan to be tabled in Parliament, but it is implicit in this provision that strict compliance with the Kyoto emission obligations in the context of any particular Climate Change Plan is not required by section 5.

[36] Furthermore, if the Court is not permitted by the principles of justiciability to examine the substantive merits of a Climate Change Plan that dubiously claimed Kyoto compliance, it would be incongruous for the Court to be able to order the Minister to prepare a compliant Plan where he has deliberately and transparently declined to do so for reasons of public policy.

#### Section 7

[37] That the words “to ensure” used in section 5 of the Act reflect only a permissive intent is also indicated by the use of those words in section 7 of the Act dealing with the authority of the GIC to pass, repeal or amend environmental regulations.

[38] An isolated and strictly literal interpretation of subsection 7(1) would suggest that the GIC had a duty

tribunaux. La Loi envisage un processus permanent d'examen et d'ajustement, à l'intérieur d'un environnement scientifique et politique en constante évolution. Elle parle d'une collaboration avec des tiers, y compris avec les instances provinciales et l'industrie. Ce ne sont pas là des aspects sur lesquels le gouvernement du Canada puisse exercer un absolu droit de regard au point qu'il puisse unilatéralement garantir l'observation du Protocole de Kyoto à l'intérieur d'un délai donné. La Loi reconnaît aussi que tel ou tel Plan sur les changements climatiques ne sera pas nécessairement appliqué intégralement au cours d'une année donnée. Tel est l'objet évident de l'alinéa 5(1)f), qui anticipe l'absence de mise en œuvre de l'une ou l'autre des mesures correctives nécessaires propres à garantir la conformité au Protocole de Kyoto au cours d'une année donnée. L'impossibilité de mettre en œuvre une telle mesure doit être expliquée par le ministre dans le Plan suivant sur les changements climatiques qui sera déposé au Parlement, mais cette disposition reconnaît implicitement que, dans le contexte de tel ou tel Plan sur les changements climatiques, la stricte conformité aux engagements prévus par le Protocole de Kyoto en matière de réduction des émissions n'est pas requise par l'article 5.

[36] Par ailleurs, si la Cour n'est pas autorisée, selon les principes de justiciabilité, à examiner le pour et le contre d'un Plan sur les changements climatiques qui affirme d'un ton incertain que le Protocole de Kyoto est respecté, alors il serait absurde que la Cour puisse ordonner au ministre de préparer un plan conforme au Protocole s'il a refusé, d'une manière délibérée et transparente, de le faire pour des raisons de politique générale.

#### L'article 7

[37] Le mot « assurer », employé dans l'article 5 de la Loi, rend compte uniquement d'une chose facultative, et cela est attesté aussi par l'emploi de ce verbe (ou du verbe équivalent « veiller à ») dans l'article 7 de la Loi, qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre, modifier ou abroger des règlements environnementaux.

[38] Une interprétation isolée et strictement littérale du paragraphe 7(1) donnerait à penser que le gouverneur

to make all of the regulatory changes required to ensure Kyoto compliance within 180 days of the Act coming into force. Such a construction is, however, incompatible with the practical realities of making such regulatory changes, and is also inconsistent with the language of subsection 7(2) which allows the GIC at any time after the passage of the Act to make further regulatory changes to also “ensure” that Canada meets its Kyoto obligations. These two provisions are difficult to fully reconcile but the apparent intent is to allow for an ongoing process to regulate Kyoto compliance, with the initial 180-day timeframe being merely directory or suggestive. I note, as well, that section 6 of the Act says only that the GIC “may” make regulations. That language is clearly not mandatory. This, I think, was the basis for the admonition by Lord Browne-Wilkinson in *R. v. Secretary of State for the Home Department*, [1995] 2 All E.R. 244 (H.L.), to the effect that without clear statutory language the courts have no role to play in requiring legislation to be implemented. This, he said, would tread dangerously close to the area over which Parliament enjoys exclusive jurisdiction. The language of subsections 7(1) and 7(2) is sufficiently unclear that I do not think that it was intended to override the clearly permissive meaning of the words “may make regulations” in subsection 6(1) of the Act.

[39] The argument that subsection 7(1) creates a justiciable duty is further weakened by the problem facing the Court for crafting a meaningful remedy. FoE concedes that the Court cannot dictate what it was that the GIC must have done to regulate compliance with Kyoto. Nevertheless, it argues that the GIC had a residual duty to do something of a regulatory nature within 180 days of the KPIA becoming law. It is undeniable that an attempt by the Court to dictate the content of the proposed regulatory arrangements would be an inappropriate interference with the executive role. The idea that the Court should declare that the GIC had a legal duty to make some sort of regulatory adjustment within 180 days, however insignificant that response

en conseil avait l’obligation, dans un délai de 180 jours après l’entrée en vigueur de la Loi, de procéder à tous les changements réglementaires requis pour garantir le respect du Protocole de Kyoto. Une telle interprétation est cependant incompatible avec les réalités pratiques de l’adoption de tels changements réglementaires, et elle ne s’accorde pas non plus avec le texte du paragraphe 7(2), qui autorise le gouverneur en conseil, en tout temps après l’entrée en vigueur de la Loi, de prendre, modifier ou abroger les règlements qui s’imposent pour, là encore, « veiller à » ce que le Canada honore ses engagements selon le Protocole de Kyoto. Ces deux dispositions sont difficiles à concilier pleinement, mais l’intention évidente est d’instituer un processus permanent régissant les modalités d’observation du Protocole de Kyoto, le délai initial de 180 jours étant simplement une directive ou une suggestion. Je relève aussi que l’article 6 de la Loi dit seulement que le gouverneur en conseil « peut », par règlement [...] Ce mot « peut » est manifestement le contraire d’un ordre. Cela, je pense, constituait le fondement de la mise en garde faite par lord Browne-Wilkinson dans l’arrêt *R. v. Secretary of State for the Home Department*, [1995] 2 All E.R. 244 (H.L.), lorsqu’il disait que, sauf s’il existe un texte sans ambiguïté, les cours de justice n’ont pas à exiger qu’une loi soit appliquée. Ce serait de leur part, disait-il, frayer trop près du domaine réservé à la compétence exclusive du Parlement. Les paragraphes 7(1) et 7(2) sont suffisamment imprécis pour que je sois dispensé de croire que ces dispositions doivent l’emporter sur le sens clairement facultatif des mots « peut, par règlement », au paragraphe 6(1) de la Loi.

[39] L’argument selon lequel le paragraphe 7(1) crée une obligation dont on peut saisir les tribunaux est affaibli davantage par la difficulté pour la Cour de définir une réparation utile. FoE admet que la Cour ne peut pas prescrire ce que le gouverneur en conseil avait le devoir de faire pour régir les modalités d’observation du Protocole de Kyoto. Néanmoins, FoE fait valoir que le gouverneur en conseil avait l’obligation résiduelle de faire quelque chose de nature réglementaire, dans un délai de 180 jours après l’entrée en vigueur de la LMOPK. Il va sans dire qu’une tentative de la Cour de dicter le contenu des dispositions réglementaires projetées serait une ingérence inopportune dans la sphère du pouvoir exécutif. L’idée selon laquelle la Cour devrait

might have been, has very little appeal and seems to me to pose an unsatisfactory role for the Court. In *R. v. Secretary of State*, above, Lord Nicholls declined to recognize as justiciable a statutory duty requiring the Secretary of State to appoint a date for the commencement of certain statutory provisions. Lord Nicholls was concerned about the judicial enforcement of a duty that was “substantially empty of content” and where the Minister’s substantive decision involved consideration of a “wide range of circumstances”.

[40] Given that the Court is in no position to consider or to dictate the substance of the regulatory scheme anticipated by the Act, it seems to me to be highly unlikely that Parliament intended that the 180-day timeframe be mandatory and justiciable. Indeed, I question whether, outside of the constitutional context, the Court has any role to play in controlling or directing the other branches of government in the conduct of their legislative and regulatory functions. This was the view of Justice Barry Strayer in *Alexander Band No. 134 v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*, [1991] 2 F.C. 3 (T.D.), where he observed that the enactment of regulations must be seen as primarily the performance of a political duty which is not judicially enforceable. Support for this view can also be found in the following passage from the decision of Justice Steele in *Re Pim and Minister of the Environment* (1978), 23 O.R. (2d) 45 (Div. Ct.), at page 56:

It may not be necessary to add anything further, but if it is, it is my opinion that I would not exercise the discretion of the Court with respect to the application in the nature of *mandamus*. I would dismiss that application because even if there had been a mandatory date for the Lieutenant-Governor in Council to enact Regulations which I have found there was not, I believe that it would be totally improper for this Court to order the Lieutenant-Governor in Council to enact Regulations relating to a matter of which the Court has no knowledge. The Court has no concept of what should be included therein or within what time frame they should be made. This is not the type of case where a mandatory order of the Court could properly

déclarer que le gouverneur en conseil avait l’obligation légale d’apporter tel ou tel ajustement de nature réglementaire dans un délai de 180 jours, si minime que puisse être la mesure prise, présente très peu d’intérêt et me semble attribuer à la Cour une fonction qui ne lui sied pas. Dans l’arrêt *R. v. Secretary of State*, précité, lord Nicholls avait refusé de reconnaître que l’on pouvait saisir les tribunaux de l’obligation statuaire du secrétaire d’État de fixer une date pour l’entrée en vigueur de certaines dispositions légales. Lord Nicholls avait des doutes sur l’exécution judiciaire d’une obligation qui était [TRADUCTION] « pour l’essentiel vide de contenu » et pour laquelle la décision fondamentale du ministre requérait l’examen d’un [TRADUCTION] « large éventail de circonstances ».

[40] Puisque la Cour n’est pas à même de considérer ou de dicter la substance du régime réglementaire dont parle la Loi, il me semble fort douteux que le législateur ait voulu que le délai de 180 jours soit impératif et qu’on puisse en saisir les tribunaux. Je doute d’ailleurs que, en dehors du contexte constitutionnel, la Cour puisse de quelque manière contrôler ou orienter les autres branches du gouvernement dans la conduite de leurs fonctions législatives et réglementaires. C’était la position adoptée par le juge Barry Strayer, dans la décision *Bande Alexander (n° 134) c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1991] 2 C.F. 3 (1<sup>re</sup> inst.), où il faisait observer que la prise de règlements doit être vue en premier lieu comme l’accomplissement d’une obligation politique qui ne relève nullement des tribunaux. On peut trouver aussi confirmation de cette manière de voir dans le passage suivant de la décision du juge Steele, dans l’affaire *Re Pim and Minister of the Environment* (1978), 23 O.R. (2d) 45 (C. div.), à la page 56 :

[TRADUCTION] Il n’est sans doute pas nécessaire d’ajouter quoi que ce soit d’autre, mais, si ce l’est, j’exprime l’avis que je ne devrais pas exercer le pouvoir discrétionnaire de la Cour en ce qui concerne la demande de la nature d’un *mandamus*. Je rejetterais cette demande parce que, même s’il avait existé une date impérative pour la prise de règlements par le lieutenant-gouverneur en conseil, et j’ai dit qu’il n’existait rien de tel, je crois qu’il serait totalement déplacé pour la Cour d’ordonner au lieutenant-gouverneur en conseil de prendre des règlements se rapportant à une affaire dont la Cour n’a pas connaissance. La Cour n’a aucune idée de ce qui devrait figurer dans un tel règlement, ni du délai à l’intérieur duquel tel

be enforced by the Court and, therefore, it should not be granted.

A very similar view was expressed by Justice Richard Mosley in *Canadian Union of Public Employees* [at paragraph 43]:

The applicants' argument in relation to the provinces controlling the nature and extent of the information provided to the federal Minister is predicated, in my view, on an underlying challenge to the Governor in Council's failure to make regulations to require the provinces to provide prescribed information to the federal Minister concerning their health insurance plans. This cannot sustain a justiciable issue. The lack of such regulations is not a matter for the courts, as the Act does not oblige the Minister to propose them nor the Governor in Council to make them. The enabling authority, set out in paragraph 22 (1)(c) of the Act, is strictly permissive and not mandatory.

#### Sections 8 and 9

[41] If section 7 of the KPIA does not create a mandatory duty to regulate, it necessarily follows that all of the regulatory and related duties described in sections 8 and 9 of the KPIA are not justiciable if the GIC declines to act. If the government cannot be compelled to regulate, it cannot be required to carry out the ancillary duties of publishing, reporting or consulting on the efficacy of such measures—unless and until there is a proposed KPIA regulatory change.

#### Parliamentary Accountability

[42] The issue of justiciability must also be assessed in the context of the other mechanisms adopted by the Act for ensuring Kyoto compliance. In this case, the Act creates rather elaborate reporting and review mechanisms within the Parliamentary sphere. On this point I agree with the counsel for the respondents that, with respect to matters of substantive compliance with Kyoto, the Act clearly contemplates Parliamentary and public accountability. While such a scheme will not always

règlement devrait être pris. Nous n'avons pas ici affaire à un cas où une injonction prononcée par la Cour pourrait valablement être exécutée par elle, et elle ne devrait donc pas être accordée.

Une opinion très semblable a été exprimée par le juge Richard Mosley dans la décision *Syndicat canadien de la fonction publique*, au paragraphe 43 :

L'argument des demandeurs selon lequel les provinces décident de la nature et de la substance des renseignements qu'elles fournissent au ministre fédéral repose, selon moi, sur la contestation sous-jacente du fait que le gouverneur en conseil n'a pas pris de règlement prescrivant les renseignements qu'elles doivent fournir au sujet de leur régime d'assurance-santé. Un tel argument ne saurait fonder la justiciabilité d'une question. Les tribunaux n'ont pas à se prononcer sur l'absence de règlement, car la LCS n'oblige pas le ministre à en proposer ni le gouverneur en conseil à en prendre. Le pouvoir réglementaire conféré par l'alinéa 22(1)c) est d'ordre strictement permissif et non obligatoire.

#### Les articles 8 et 9

[41] Si l'article 7 de la LMOPK n'établit pas une obligation de réglementation, il s'ensuit nécessairement qu'aucune des obligations de réglementation ou autres obligations dont parlent les articles 8 et 9 de la LMOPK ne ressortit aux cours de justice si le gouverneur en conseil refuse d'agir. Si le gouvernement ne peut pas être contraint de prendre des règlements, il ne peut être tenu d'accomplir les obligations accessoires que sont la publication, l'établissement de rapports ou la consultation sur l'efficacité de telles mesures tant et aussi longtemps qu'une mesure réglementaire n'est pas envisagée selon la LMOPK.

#### La responsabilité envers le Parlement

[42] La question de la justiciabilité doit également être appréciée dans le contexte des autres mécanismes adoptés par la Loi pour assurer le respect du Protocole de Kyoto. En l'espèce, la Loi établit des mécanismes assez détaillés de notification et d'examen à l'intérieur de la sphère parlementaire. Sur ce point, je me range à l'avis des avocats des défendeurs pour qui, s'agissant des questions de conformité de fond au Protocole de Kyoto, la Loi envisage clairement une responsabilité

displace an enforcement role for the Court, in the overall context of this case, I think it does. If Parliament had intended to impose a justiciable duty upon the government to comply with Canada's Kyoto commitments, it could easily have said so in clear and simple language.<sup>2</sup> The Act, however, uses somewhat equivocal language substituting "to ensure that" for the usual mandatory term "shall". It then goes on to create an indirect scheme for "ensuring" Kyoto compliance largely through the function of scientific review and reporting to the public and to Parliament. For instance, the annual Climate Change Plan required by section 5 must be published and subjected to public comment. The Plan must also be tabled in Parliament and referred to the appropriate Parliamentary committee for consideration. Any regulations proposed to be made under the authority of the Act must first be published for public consultation purposes in the *Canada Gazette*. Section 9 requires that within the first 120 days of the Act becoming law, the Minister must prepare a statement setting out the gas emission reductions that are reasonably expected to result in every year until 2012. That statement must also be published and tabled in Parliament. Both the Climate Change Plan and the Minister's statements are then required to be submitted to the Round Table for external review, advice and comment. The Round Table analysis is required to include consideration of the likelihood that the proposed measures or regulations will achieve the projected emission reductions. This report must also be published by the Minister and tabled in both the House of Commons and Senate. The Commissioner of the Environment and Sustainable Development (Commissioner) is similarly obliged to prepare, publish and table a bi-annual report which analyses Canada's progress in implementing the Climate Change Plans and in meeting its Kyoto obligations.

envers le Parlement et envers le public. Un tel régime ne privera pas toujours la Cour de son rôle d'exécution, mais, dans le contexte général de la présente affaire, je crois que tel est le résultat. Si le Parlement avait voulu imposer au gouvernement une obligation, dont on peut saisir les tribunaux, de respecter les engagements pris par le Canada dans le Protocole de Kyoto, il lui aurait été facile de le dire en des mots clairs et simples<sup>2</sup>. La Loi, cependant, utilise des mots quelque peu équivoques, en remplaçant l'indicatif présent, qui marque une obligation, par les verbes « assurer » ou « veiller à ». Puis la Loi établit un régime indirect visant à « assurer » le respect du Protocole de Kyoto, essentiellement au moyen d'examen scientifiques et de rapports présentés au public et au Parlement. Ainsi, le Plan annuel sur les changements climatiques qui est exigé par l'article 5 doit être publié et soumis aux intéressés pour qu'ils présentent leurs observations. Le Plan doit aussi être déposé devant le Parlement et renvoyé au comité parlementaire compétent pour examen. Tout règlement que le gouverneur en conseil se propose de prendre en vertu de la Loi doit d'abord être publié dans la *Gazette du Canada* à des fins de consultation publique. L'article 9 dispose que, dans les 120 jours qui suivent l'entrée en vigueur de la Loi, le ministre prépare une déclaration dans laquelle il énonce les réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre au cours de la période se terminant en 2012. Cette déclaration doit elle aussi être publiée et déposée devant le Parlement. Le Plan sur les changements climatiques, de même que les déclarations du ministre, doivent alors être soumis à la Table ronde pour examen externe, conseils et observations. L'analyse faite par la Table ronde doit comprendre un examen de la probabilité que l'ensemble des mesures ou règlements projetés atteigne les réductions d'émissions anticipées. Ce rapport doit également être publié par le ministre et déposé devant la Chambre des communes et le Sénat. Le commissaire à l'environnement et au développement durable (le commissaire) est lui aussi tenu de préparer, publier et déposer un rapport bisannuel renfermant une analyse des progrès accomplis par le Canada pour mettre en œuvre les Plans sur les changements climatiques et pour respecter ses engagements aux termes du Protocole de Kyoto.

[43] All of the above measures are directed at ensuring compliance with Canada's substantive Kyoto commitments through public, scientific and political discourse, the subject matter of which is mostly not amenable or suited to judicial scrutiny.

[44] Considering the scope of the review mechanisms established by the Act alongside of the statutory construction issues noted above, the statutory scheme must be interpreted as excluding judicial review over issues of substantive Kyoto compliance including the regulatory function. Parliament has, with the KPIA, created a comprehensive system of public and Parliamentary accountability as a substitute for judicial review. The practical significance of Parliamentary oversight and political accountability should not, however, be underestimated, particularly in the context of a minority government: see *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, above, at paragraph 71.<sup>3</sup>

[45] I find support for this view in the comprehensive justiciability analysis carried out by Justice Richard Mosley in *Canadian Union of Public Employees*, above. That case involved allegations that the Minister of Health had failed to carry out certain statutory duties imposed by the *Canada Health Act*, R.S.C., 1985, c. C-6 related to provincial compliance with the national healthcare standards. Among other claims for relief, the applicants sought a declaration that the mandated *Canada Health Act* Annual Report was not sufficiently comprehensive in dealing with the issue of provincial compliance. It was also argued that the Minister had disregarded his statutory authority to compel provincial compliance and had thereby exercised his discretion in a way that frustrated the purpose of the legislation. The Minister took the position that his statutory reporting function involved a policy-laden duty owed solely to Parliament; as such it was not justiciable. The Court sided with the Minister for the following reasons [at paragraph 39-42]:

[43] Toutes les mesures ci-dessus ont pour objet d'assurer l'observation par le Canada de ses engagements de fond envers le Protocole de Kyoto, et cela, à la faveur d'un dialogue public, scientifique et politique, un dialogue dont le thème ne se prête pas pour l'essentiel à un contrôle judiciaire ou ne ressortit pas pour l'essentiel aux tribunaux.

[44] Compte tenu de la portée des mécanismes d'examen établis par la Loi, ce à quoi s'ajoutent les questions susmentionnées d'interprétation des lois, le texte législatif doit être interprété d'une manière qui exclut tout contrôle judiciaire sur les questions touchant le respect du Protocole de Kyoto, y compris sur la fonction de réglementation. En promulguant la LMOPK, le Parlement a établi un système détaillé de responsabilité devant le public et devant le Parlement, un système qui remplace le contrôle judiciaire. L'importance pratique de la surveillance parlementaire et de la responsabilité politique ne devrait pas cependant être sous-estimée, en particulier dans le contexte d'un gouvernement minoritaire : voir l'arrêt *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, précité, au paragraphe 71<sup>3</sup>.

[45] Je suis conforté dans cette manière de voir par l'analyse détaillée du principe de justiciabilité qu'a faite le juge Richard Mosley dans la décision *Syndicat canadien de la fonction publique*, précitée. On alléguait dans cette affaire que le ministre de la Santé avait manqué à certaines obligations imposées par la *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), ch. C-6, obligations qui concernent la conformité des régimes provinciaux d'assurance-santé aux normes nationales touchant les soins de santé. Entre autres réparations sollicitées, les demandeurs voulaient que soit rendu un jugement déclaratoire disant que le rapport annuel prévu par la *Loi canadienne sur la santé* n'était pas suffisamment détaillé sur la question de la conformité des régimes provinciaux. Les demandeurs faisaient aussi valoir que le ministre n'avait pas tenu compte de son pouvoir statuaire de contraindre les provinces à se conformer à la *Loi canadienne sur la santé* et qu'il avait donc exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière qui contrariait l'objet de ce texte. La posture adoptée par le ministre était que sa fonction de préparation d'un rapport procédait d'une obligation de nature politique

As stated by Chief Justice Dickson in *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines & Resources)*, *supra* at pages 90-91, a determination of whether a matter is justiciable is:

“... first and foremost, a normative inquiry into the appropriateness as a matter of constitutional judicial policy of the courts deciding a given issue, or instead, deferring to other decision-making institutions of the polity... There is an array of issues which calls for the exercise of judicial judgment on whether the questions are properly cognizable by the courts. Ultimately, such judgment depends on the appreciation by the judiciary of its own position in the constitutional scheme.

In the view of this member of the judiciary, while this application raises important questions, they are of an inherently political nature and should be addressed in a political forum rather than in the courts.

The Act requires that the annual report tabled by the Minister be laid before each House of Parliament, thus indicating that Parliament’s intention in creating this obligation was to provide for review and debate on the content of the reports by Parliament itself. Allegations of informational deficiencies with such reports are, therefore, to be addressed and dealt with by that branch of government, and not, in my view, by the judiciary. It is not for the courts to usurp the role of Parliament in determining the nature and quality of the information it has deemed necessary to conduct its functions. As stated by Justice McLachlin, as she then was, in *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319 at page 389:

... Our democratic government consists of several branches: the Crown, as represented by the Governor General and the provincial counterparts of that office; the legislative body; the executive; and the courts. It is fundamental to the working of government as a whole that all these parts play their proper role. It is equally fundamental that no one of them overstep its bounds, that each show proper deference for the legitimate sphere of activity of the other.

The Minister’s duty to report to Parliament on an annual basis as to provincial compliance with the Act’s criteria and

dont il ne rendait compte qu’au Parlement; cette obligation ne ressortissait donc pas aux cours de justice. La Cour s’est rangée à l’argument du ministre, pour les motifs suivants [aux paragraphes 39 à 42] :

Comme l’a exprimé le juge en chef Dickson dans l’arrêt *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources)*, précité, aux pages 90-91, l’examen de la justiciabilité consiste :

[...] d’abord et avant tout, en un examen normatif de l’opportunité pour les tribunaux, sur le plan de la politique judiciaire constitutionnelle, de trancher une question donnée ou, au contraire, de la déférer à d’autres instances décisionnelles de l’administration politique [...] Il existe tout un éventail de questions litigieuses exigeant l’exercice d’un jugement judiciaire pour déterminer si elles relèvent à bon droit de la compétence des tribunaux. Finalement, un tel jugement dépend de l’appréciation par le judiciaire de sa propre position dans le système constitutionnel.

En ma qualité de membre de l’appareil judiciaire, j’estime que même si la présente demande soulève d’importantes questions, elles sont intrinsèquement de nature politique, et c’est devant un forum politique et non devant les tribunaux qu’elles doivent être examinées.

La Loi exige que le rapport annuel établi par le ministre soit déposé devant chaque chambre du Parlement, indiquant par là l’intention du législateur que le contenu du rapport soit examiné et discuté par le Parlement lui-même. C’est donc à cette branche du gouvernement qu’il appartient d’examiner les allégations de lacunes informationnelles et non aux tribunaux. Le pouvoir judiciaire ne doit pas usurper le rôle du Parlement dans la détermination de la nature et de la qualité des renseignements qu’il a estimés nécessaires à l’accomplissement de ses fonctions. Comme l’a indiqué la juge McLachlin (plus tard Juge en chef) dans l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, à la page 389 :

[...] Notre gouvernement démocratique comporte plusieurs branches : la Couronne représentée par le gouverneur général et ses homologues provinciaux, l’organisme législatif, l’exécutif et les tribunaux. Pour assurer le fonctionnement de l’ensemble du gouvernement, il est essentiel que toutes ces composantes jouent le rôle qui leur est propre. Il est également essentiel qu’aucune de ces branches n’outrepasse ses limites et que chacune respecte de façon appropriée le domaine légitime de compétence de l’autre.

L’obligation du ministre de faire rapport annuellement au Parlement de la mesure dans laquelle les provinces satisfont

conditions is clear. The determination of what constitutes “all relevant information” for the purpose of the reporting requirement is appropriately determined by the Minister, in consultation with the provinces, and is subject to policy and political concerns, the parameters of which it is not for this Court to determine. The Minister is accountable to Parliament for the scope and accuracy of the information the report contains. I agree with the respondent that the section 23 obligation is one owed to Parliament and not to the applicants or the public at large although requiring production of an annual report will necessarily inform public debate on the subject. Any remedy, therefore, with regards to fulfilling the section 23 obligation lies within Parliament and not with the courts.

#### IV. Conclusion

[46] I have concluded that the Court has no role to play reviewing the reasonableness of the government’s response to Canada’s Kyoto commitments within the four corners of the KPIA. While there may be a limited role for the Court in the enforcement of the clearly mandatory elements of the Act such as those requiring the preparation and publication of Climate Change Plans, statements and reports, those are not matters which are at issue in these applications.

[47] Even if I am wrong about the issue of justiciability, I would, as a matter of discretion, still decline to make a mandatory order against the respondents. Such an order would be so devoid of meaningful content and the nature of any response to it so legally intangible that the exercise would be meaningless in practical terms.

[48] In the result, these applications must be dismissed. I will deal with the issue of costs in writing. If the respondents are seeking costs, they will have 10 days to make a submission to the Court. FoE will be allowed seven days to reply. Neither submission should exceed five pages in length.

aux conditions établies par la Loi est claire. C’est au ministre qu’il revient de déterminer ce qui constitue « tous les renseignements pertinents » à inclure pour satisfaire à l’obligation de rendre compte, après consultation avec les provinces, et cette détermination fait intervenir des questions de principe et de politique dont il n’appartient pas aux tribunaux de fixer les paramètres. Le ministre est responsable devant le Parlement de la portée et de l’exactitude des renseignements contenus dans le rapport. Je conviens avec le défendeur que le créancier de l’obligation énoncée à l’article 23 est le Parlement et non les demandeurs ou le public en général, même si l’obligation de présenter un rapport annuel contribue certainement au débat public sur la question. Tout recours relatif à l’accomplissement de l’obligation imposée à l’article 23 relève donc du Parlement et non des tribunaux.

#### IV. Dispositif

[46] Je suis arrivé à la conclusion que la Cour n’a pas à se demander si la réponse du gouvernement aux engagements du Canada selon le Protocole de Kyoto est ou non raisonnable dans le cadre de la LMOPK. Sans doute la Cour est-elle investie d’un certain rôle pour ce qui concerne l’application des dispositions clairement impératives de la Loi, par exemple celles qui imposent la préparation et la publication de Plans sur les changements climatiques, de déclarations et de rapports, mais ce ne sont pas là des aspects qui sont en cause dans les présentes demandes.

[47] Même si je fais fausse route sur la question de la justiciabilité, je suis néanmoins d’avis de refuser, dans l’exercice de mon pouvoir discrétionnaire, de prononcer une injonction contre les défendeurs. Une telle injonction serait si dépourvue de véritable signification, et la nature de la réponse à telle injonction serait si intangible sur le plan juridique, que l’exercice serait, en pratique, vide de sens.

[48] En définitive, ces demandes doivent être rejetées. J’aborderai par écrit la question des dépens. Si les défendeurs sollicitent les dépens, ils auront 10 jours pour présenter leurs observations à la Cour. FoE aura sept jours pour y répondre. Les observations de chacune des parties ne devront pas dépasser cinq pages.

## JUDGMENT

THIS COURT ADJUDGES that these applications for judicial review be dismissed.

THIS COURT FURTHER ADJUDGES that the issue of costs be reserved.

---

<sup>1</sup> The *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 11 December 1997, 2303 U.N.T.S. 148 (Kyoto Protocol). The Kyoto Protocol came into force in 2005. It commits developed countries to individual targets to limit or reduce their greenhouse gas emissions. Under the terms of the Kyoto Protocol, 37 developed countries (including Canada) and the European Economic Community (EEC) have ratified commitments that would cut their total emissions of greenhouse gases on average between 2008 and 2012 to levels 5% below 1990 levels.

<sup>2</sup> The respondents' characterization of the language of this Act as "unusual" is certainly a fair one.

<sup>3</sup> It is perhaps also worth noting here that the Kyoto Protocol establishes its own formal system of accountability and that Canada's refusal to meet its Kyoto obligations has attracted international criticism from other parties to the Protocol.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE que les présentes demandes de contrôle judiciaire sont rejetées.

LA COUR STATUE EN OUTRE que la question des dépens est mise en délibéré.

---

<sup>1</sup> Le *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 2303 R.T.N.U. 148 (le Protocole de Kyoto). Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur en 2005. Il engage les pays développés à fixer des cibles individuelles en vue de limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Aux termes du Protocole de Kyoto, 37 pays développés (dont le Canada) et la Communauté économique européenne (la CEE) ont ratifié des engagements qui, entre 2008 et 2012, ramèneraient en moyenne à des niveaux inférieurs de 5 p. 100 aux niveaux de 1990 leurs émissions totales de gaz à effet de serre.

<sup>2</sup> Les défendeurs ont certainement raison de dire que le libellé de cette Loi est [TRADUCTION] « inusité ».

<sup>3</sup> Il convient sans doute également de noter ici que le Protocole de Kyoto établit son propre système formel de responsabilité et que le refus du Canada de remplir ses engagements selon ce Protocole a suscité chez les autres parties au Protocole une réprobation internationale.