

T-110-12
2012 FC 893

T-110-12
2012 CF 893

Daniel Turp (*Applicant*)

Daniel Turp (*demandeur*)

v.

c.

Minister of Justice and Attorney General of Canada
(*Respondent*)

Ministre de la Justice et Procureur général du Canada
(*défendeur*)

INDEXED AS: TURP v. CANADA (JUSTICE)

RÉPERTORIÉ : TURP c. CANADA (JUSTICE)

Federal Court, Noël J.—Montréal, June 6; Ottawa, July 17, 2012.

Cour fédérale, juge Noël—Montréal, 6 juin; Ottawa, 17 juillet 2012.

Environment — Judicial Review — Judicial review of Government of Canada's decision to withdraw from Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change — Protocol, ratified by Canada, setting out targets — Conservatives establishing new targets after taking power — Kyoto Protocol Implementation Act (KPIA) passed with support of opposition parties to ensure Canada's respect of obligations under Protocol — Government subsequently authorizing Minister of Foreign Affairs, on behalf of Canada, to withdraw from Protocol in accordance with Protocol, Art. 27 — Whether withdrawal violating KPIA, rule of law, principle of separation of powers, democratic principle — Under royal prerogative, conduct of foreign affairs, international relations, including conclusion or withdrawal from treaty, falling exclusively under executive branch of government — Such decisions not justiciable — Government's decision to withdraw from Kyoto Protocol not violating KPIA, rule of law — Executive branch's decision to withdraw also not violating separation of powers — As to democratic principle, motion to ratify Protocol not binding — Government under no obligation to ratify it — Government not having to consult House of Commons — Democratic principle thus not violated — Application dismissed.

Environnement — Contrôle judiciaire — Contrôle judiciaire de la décision du gouvernement du Canada de se retirer du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques — Le Protocole, ratifié par le Canada, établissait des cibles de réduction — Les conservateurs ont établi de nouvelles cibles lorsqu'ils ont pris le pouvoir — La Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (LMOPK) a été adoptée avec l'appui des partis d'opposition pour honorer les engagements que le Canada a pris en vertu du Protocole — Le gouvernement a par la suite autorisé le ministre des Affaires étrangères à dénoncer, au nom du Canada, le Protocole de Kyoto conformément à l'art. 27 — Il s'agissait de savoir si la dénonciation du Protocole contrevient à la LMOPK, au principe de la primauté du droit, au principe de la séparation des pouvoirs et au principe démocratique — En vertu de la prérogative royale, la conduite des affaires étrangères et des relations internationales, dont le pouvoir de conclure ou de se retirer d'un traité, relève en exclusivité de la branche exécutive du gouvernement — Ces décisions ne sont pas justiciables — La décision du gouvernement de dénoncer le Protocole de Kyoto n'a pas enfreint la LMOPK ni le principe de la primauté du droit — La décision de l'exécutif de dénoncer le traité n'a pas enfreint non plus le principe de séparation des pouvoirs — Quant au principe démocratique, la motion adoptée pour ratifier le Protocole était non contraignante — Le gouvernement n'était pas obligé de ratifier le Protocole — Le gouvernement n'était pas obligé de consulter la Chambre des communes — Le principe démocratique n'a pas été enfreint — Demande rejetée.

Federal Court Jurisdiction — Whether Court having jurisdiction to declare Canada's withdrawal from Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change of no force and effect — Where evidence that government breaking law, declaration of illegality meeting public interest that law be respected by all.

Compétence de la Cour fédérale — Il s'agissait de savoir si la Cour avait compétence pour déclarer sans effet la dénonciation par le Canada du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques — Dans les cas où il est démontré que le gouvernement a enfreint la loi, une déclaration d'illégalité répond à l'intérêt public que la loi soit respectée par tous.

Crown — Prerogatives — Canada deciding to withdraw from Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change — Whether such withdrawal violating Kyoto Protocol Implementation Act (KPIA), rule of law — Under royal prerogative, conduct of foreign affairs, international relations, including conclusion or withdrawal from treaty, falling exclusively under executive branch of government — Such decisions not justiciable — KPIA containing no provision, condition or restriction limiting government's royal prerogative to withdraw from Protocol.

This was an application for judicial review of the Government of Canada's decision to withdraw from the *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Protocol) adopted under the *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Convention). The Convention set as an objective the stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere within a certain time frame. The Convention did not have specific targets. The Protocol set out the first official targets. Canada signed the Protocol and committed to reduce its emissions of gases. Before ratifying the Protocol, the government presented a motion to the House of Commons calling upon the government to ratify the Kyoto Protocol on climate change. The motion was non-binding. The House voted in favour of it and the Canadian government subsequently ratified the Protocol. After the Conservative Party took power, they established new targets, having stated earlier that Canada would not comply with the Protocol targets. Nevertheless, with the support of the opposition parties, a private member's bill was passed by the House of Commons and the *Kyoto Protocol Implementation Act* (KPIA) came into force. The purpose of the KPIA was to "ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol". Later, during the United Nations Conference on climate change, the Governor in Council authorized the Minister of Foreign Affairs to withdraw, on behalf of Canada, from the Kyoto Protocol pursuant to Article 27 of the Protocol. The applicant filed an application for judicial review of this decision.

The issues were whether the Federal Court had jurisdiction to declare the withdrawal from the Protocol of no force and effect, whether the withdrawal from the Protocol violated the KPIA and the rule of law, the principle of separation of powers, and the democratic principle.

Held, the application should be dismissed.

Couronne — Prérogatives — Le Canada a décidé de dénoncer le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques — Il s'agissait de savoir si cette dénonciation contrevient à la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (LMOPK) et donc au principe de la primauté du droit — En vertu de la prérogative royale, la conduite des affaires étrangères et des relations internationales, dont le pouvoir de conclure ou de se retirer d'un traité, relève en exclusivité de la branche exécutive du gouvernement — Ces décisions ne sont pas justiciables — La LMOPK ne contient aucune disposition, condition ou restriction qui viendrait limiter la prérogative royale du gouvernement de se retirer du Protocole.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du gouvernement du Canada de se retirer du *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (le Protocole) adopté en vertu de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (la Convention). La Convention établissait comme objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère dans un certain délai. Elle ne contenait pas de cibles spécifiques. Le Protocole précisait les premières cibles officielles. Le Canada a signé le Protocole, s'engageant à réduire ses propres émissions. Avant de ratifier le Protocole, le gouvernement a choisi de présenter une motion à la Chambre des communes demandant au gouvernement de ratifier le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques. La motion était non contraignante. La Chambre s'est prononcée en faveur de la motion, puis le gouvernement canadien a ratifié le Protocole. Après que le Parti conservateur eut pris le pouvoir, il a établi de nouvelles cibles, ayant déclaré précédemment que le Canada ne se conformerait pas aux cibles du Protocole. Néanmoins, avec l'appui des partis d'opposition, un projet de loi d'initiative parlementaire a été adopté par la Chambre des communes et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* (LMOPK) est entrée en vigueur. L'objet de la LMOPK visait à « assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto ». Plus tard, durant la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, le gouverneur en conseil a autorisé le ministre des Affaires étrangères à dénoncer, au nom du Canada, le Protocole de Kyoto conformément à l'article 27 du Protocole. Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire de cette décision.

Il s'agissait de savoir si la Cour a compétence pour déclarer sans effet la dénonciation par le Canada du Protocole et si la dénonciation du Protocole contrevient à la LMOPK, au principe de la primauté du droit, au principe de la séparation des pouvoirs et au principe démocratique.

Jugement : la demande doit être rejetée.

The Federal Court had jurisdiction herein. Where there is evidence the government has broken a law, a declaration of illegality is not useless, but on the contrary meets the public interest that the law be respected by all.

The government's decision to withdraw from the Kyoto Protocol did not violate the KPIA nor the principle of the rule of law. Under the royal prerogative, the conduct of foreign affairs and international relations falls exclusively under the executive branch of government. This includes the decision to conclude or withdraw from a treaty. In the absence of a Charter challenge, a decision made in the exercise of prerogative powers is not justiciable. The KPIA contains no provision, condition or restriction that would limit the royal prerogative of the government to withdraw from the Protocol. In fact, the government's decision to withdraw was clearly provided for by Article 27 of the Protocol. 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.

By withdrawing of its own initiative from the Protocol, the executive branch did not violate the principle of separation of powers. The KPIA did not limit the government's ability to withdraw from the Protocol. The executive branch maintains the prerogative to withdraw from the Protocol. This application of the prerogative is not justiciable.

With respect to the democratic principle, the motion for the ratification of the Protocol was not binding and acknowledged in its content that the power to conclude or withdraw still lay with the executive branch. The government was only asked to ratify the Protocol. This does not mean that the government was obliged to ratify it or that the government was bound by it in any way. It follows that the government did not have to consult the House of Commons before withdrawing from the Protocol. It was up to Parliament to pass a law that would have forced it to consult the House of Commons before the ratification or the withdrawal of a treaty, but that was never done.

La Cour fédérale avait compétence en l'espèce. Dans les cas où il est démontré que le gouvernement a enfreint la loi, une déclaration d'illégalité n'est pas inutile, mais répond au contraire à l'intérêt public que la loi soit respectée par tous.

La décision du gouvernement de dénoncer le Protocole de Kyoto n'a pas enfreint la LMOPK ni le principe de la primauté du droit. En vertu de la prérogative royale, la conduite des affaires étrangères et des relations internationales relève en exclusivité de la branche exécutive du gouvernement. Cela inclut le pouvoir de conclure ou de se retirer d'un traité. En l'absence d'une contestation fondée sur la Charte, une décision prise en vertu d'une prérogative royale n'est pas justiciable. La LMOPK ne contient aucune disposition, condition ou restriction qui viendrait limiter la prérogative royale du gouvernement de se retirer du Protocole. La décision du gouvernement de dénoncer le Protocole est justement prévue par ce même Protocole à l'article 27. Si le Parlement avait voulu imposer au gouvernement une obligation, dont on peut saisir les tribunaux, de restreindre la prérogative royale de l'exécutif de se retirer du Protocole, il lui aurait été facile de le dire en des mots clairs et simples.

En dénonçant de sa propre initiative le Protocole, l'exécutif n'a pas enfreint le principe de la séparation des pouvoirs. La LMOPK n'avait pas pour effet de limiter la capacité du gouvernement de dénoncer le Protocole. L'exécutif détient toujours la prérogative de se retirer du Protocole. Cette application de la prérogative n'est pas justiciable.

Quant au principe démocratique, la motion visant la ratification du Protocole était non contraignante et reconnaissait par son contenu même que le pouvoir de conclure ou de dénoncer ce traité appartenait toujours à l'exécutif. La motion ne faisait que demander au gouvernement de ratifier le Protocole. Cela ne signifie pas que le gouvernement était obligé de ratifier le Protocole ou qu'il était lié par celui-ci. Il suit que le gouvernement n'était pas obligé de consulter la Chambre des communes avant de pouvoir dénoncer ce Protocole. Il revenait au Parlement d'édicter une loi qui forcerait la consultation de la Chambre des communes avant de pouvoir ratifier ou dénoncer un traité, mais cela n'a jamais été fait.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Bill C-38, *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures*, 1st Sess., 41st Parl., 2012.
- Bill C-288, *An Act to ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol*, 1st Sess., 39th Parl., 2007

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
- Décret C.P. 2011-1524.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 54.

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 400 (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11).

Kyoto Protocol Implementation Act, S.C. 2007, c. 30, ss. 3, 4, 5, 7, 8, 9.

Order in Council P.C. 2011-1524.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 54.

Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto, L.C. 2007, ch. 30, art. 3, 4, 5, 7, 8, 9.

Projet de loi C-38, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures*, 1^{re} sess., 41^e lég., 2012.

Projet de loi C-288, *Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto*, 1^{re} sess., 39^e lég., 2007.

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 400 (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 11 December 1997, 2303 U.N.T.S. 148, Arts. 3, 27, Annex B.

United Nations Framework Convention on Climate Change, 9 May 1992, [1994] Can. T.S. No.7, Art. 2.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, [1994] R.T. Can. n° 7, art. 2.

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, 27, annexe B.

CASES CITED

APPLIED:

Friends of the Earth v. Canada (Governor in Council), 2008 FC 1183, [2009] 3 F.C.R. 201, aff'd 2009 FCA 297, 313 D.L.R. (4th) 767, leave to appeal to S.C.C. refused, [2010] 1 S.C.R. ix; *Ross River Dena Council Band v. Canada*, 2002 SCC 54, [2002] 2 S.C.R. 816.

CONSIDERED:

Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd., [1920] UKHL 1, [1920] A.C. 508 (H.L.).

REFERRED TO:

Friends of the Canadian Wheat Board v. Canada (Attorney General), 2012 FCA 183, [2014] 1 F.C.R. 518; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; *Blanco v. Canada*, 2003 FCT 263, 231 F.T.R. 3; *Turp v. Canada (Prime Minister)*, 2003 FCT 301, 111 C.R.R. (2d) 184; *Turp c. Chrétien*, 2003 CanLII 4256 (Que. Sup. Ct.); *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, (1998), 161 D.L.R. (4th) 385.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Ami(e)s de la Terre c. Canada (Gouverneur en conseil), 2008 CF 1183, [2009] 3 R.C.F. 201, conf. par 2009 CAF 297, autorisation d'appel à la C.S.C. refusée, [2010] 1 R.C.S. ix; *Conseil de la bande dénée de Ross River c. Canada*, 2002 CSC 54, [2002] 2 R.C.S. 816.

DÉCISION EXAMINÉE :

Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd., [1920] UKHL 1, [1920] A.C. 580 (H.L.).

DÉCISIONS CITÉES :

Friends of the Canadian Wheat Board c. Canada (Procureur général), 2012 CAF 183, [2014] 1 R.C.F. 518; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Blanco c. Canada*, 2003 CFPI 263; *Turp c. Canada (Premier ministre)*, 2003 CFPI 301; *Turp c. Chrétien*, 2003 CanLII 4256 (C.S. Qué.); *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

AUTHORS CITED

Brun, Henri. *Droit constitutionnel*, 5th ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2008.
 Currie, John H. *International Law: Doctrine, Practice, and Theory*. Toronto: Irwin Law, 2007.
 Gotlieb, A. E. *Canadian Treaty-Making*. Toronto: Butterworths, 1968.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Government of Canada to withdraw from the *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, which was communicated to the Secretary General of the United Nations on December 15, 2011. Application dismissed.

APPEARANCES

Julius Grey and Isabelle Turgeon for applicant.
Bernard Letarte and Michèle Lavergne for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Grey Casgrain, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

[1] NOËL J.: This is an application for judicial review of a decision by the Government of Canada to withdraw from the *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* [11 December 1997, 2303 U.N.T.S. 148] (the Protocol), which was communicated to the Secretary General of the United Nations (UN) on December 15, 2011.

I. Background

[2] The *United Nations Framework Convention on Climate Change*, [[1994] Can. T.S.No. 7] (the Convention), adopted at the Earth Summit in Rio de Janeiro on May 9, 1992, was intended to be a first step toward an international action plan to deal with the

DOCTRINE CITÉE

Brun, Henri. *Droit constitutionnel*, 5^e éd. Cowansville, Qc : Yvon Blais, 2008.
 Currie, John H. *International Law: Doctrine, Practice, and Theory*. Toronto : Irwin Law, 2007.
 Gotlieb, A. E. *Canadian Treaty-Making*. Toronto : Butterworths, 1968.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du gouvernement du Canada de se retirer du *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, telle que communiquée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le 15 décembre 2011. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Julius Grey et Isabelle Turgeon pour le demandeur.
Bernard Letarte et Michèle Lavergne pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Grey Casgrain, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Voici les motifs du jugement et du jugement rendus en français par

[1] LE JUGE NOËL : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du gouvernement du Canada de se retirer du *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), telle que communiquée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (l'ONU) le 15 décembre 2011.

I. Le contexte

[2] La *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* [[1994] R.T. Can n° 7] (la Convention), adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro le 9 mai 1992, se voulait un premier pas vers un plan d'action international pour affronter le défi posé

challenges of climate change. The Convention set as an objective the “stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system ... within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner” (Article 2 of the Convention). The first principle of the Convention asked that developed country parties to the Convention, including Canada, “take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof” (paragraph 1 of Article 3 of the Convention).

[3] However, the Convention did not have specific targets or binding measures, hence the reason for the Protocol’s existence. Adopted on December 11, 1997 after two and a half years of negotiations, the Protocol set out the first official targets for reducing greenhouse gas emissions at an international level. During the commitment period of 2008 to 2012, industrialized countries were supposed to reduce their overall emissions of such gases by at least 5 percent below 1990 levels (Article 3 of the Protocol).

[4] The Government of Canada signed the Protocol on April 29, 1998, with a commitment to reduce its emissions by 6 percent below 1990 levels (Annex B of the Protocol). Before ratifying the Protocol, the government chose to present the following non-binding motion to the House of Commons: “That this House call upon the government to ratify the Kyoto Protocol on climate change.” On December 10, 2002, by a vote of 196 in favour and 77 opposed (the Canadian Alliance and Progressive Conservative Party being the parties opposed), the House voted in favour of the motion. Backed by this political support, the Canadian government ratified the Protocol on December 17, 2002.

[5] Nonetheless, the Protocol only came into effect on February 16, 2005, after it was ratified by the Russian Federation. In 2006, the Conservative Party took power as a minority government. Having earlier stated that Canada would not comply with the Protocol targets, the

par les changements climatiques. La Convention établissait comme objectif « de stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l’atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique [...] dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s’adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d’une manière durable » (article 2 de la Convention). Le premier principe de la Convention demandait aux pays développés parties à la Convention, dont le Canada, « d’être à l’avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes » (article 3, paragraphe 1 de la Convention).

[3] La Convention ne contenait toutefois pas de cibles spécifiques ni de mesures contraignantes, d’où la raison d’être du Protocole. Adopté le 11 décembre 1997 après deux ans et demi de négociation, le Protocole précisait les premières cibles officielles de réduction d’émission de gaz à effet de serre au plan international. Durant la période d’engagement de 2008 à 2012, les pays industrialisés devaient réduire leurs émissions d’au moins 5 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990 (article 3 du Protocole).

[4] Le gouvernement du Canada a signé le Protocole le 29 avril 1998, s’engageant à réduire ses propres émissions de 6 p. 100 de ses niveaux de 1990 (annexe B du Protocole). Avant de ratifier le Protocole, le gouvernement a choisi de présenter la motion non contraignante suivante à la Chambre des communes: « Que la chambre demande au gouvernement de ratifier le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques ». Le 10 décembre 2002, par un vote de 196 voix pour et 77 voix contre (l’Alliance canadienne et le Parti conservateur étant les partis à s’y opposer), la chambre s’est prononcée en faveur de la motion. Armé de cet appui politique, le gouvernement canadien a ratifié le Protocole le 17 décembre 2002.

[5] Le Protocole n’est toutefois entré en vigueur que le 16 février 2005 après avoir été ratifié par la Fédération de la Russie. En 2006, le Parti conservateur prit le pouvoir au sein d’un gouvernement minoritaire. Ayant déjà déclaré précédemment que le Canada ne se conformerait

government published a plan in 2007 that established a new target to reduce greenhouse gas emissions that was 34 percent higher than the target established by the Protocol.

[6] In an attempt to force the government's hand, Liberal MP Pablo Rodriguez, a member of the Standing Committee on the Environment and Sustainable Development, introduced private-member's Bill C-288: "An Act to ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol". Without the support of the government, however, the Bill could not authorize the expenditure of public funds, as set out in section 54 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item I [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] (*Constitution Act, 1867*). Nevertheless, with the support of the opposition parties, the Bill was passed by the House of Commons on February 14, 2007 and the *Kyoto Protocol Implementation Act*, S.C. 2007, c. 30 (KPIA) entered into force on June 22, 2007.

[7] This Court first reviewed the KPIA in 2008, in three applications for judicial review filed by the non-profit organization: Friends of the Earth — Les Ami(e)s de la Terre. The organization alleged that the Minister of the Environment and the Governor in Council failed to comply with the duties imposed upon them under sections 5, 7, 8, and 9 of the KPIA. At the time, the Court looked at whether these sections imposed justiciable duties (*Friends of the Earth v. Canada (Governor in Council)*, 2008 FC 1183, [2009] 3 F.C.R. 201 (*Friends of the Earth*), at paragraphs 27, 28 and 31):

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.

pas aux cibles du Protocole, le gouvernement publia un plan en 2007 qui établissait une nouvelle cible de réduction des gaz à effet de serre de 34 p. 100 plus élevée que celle visée par le Protocole.

[6] Pour tenter de forcer la main du gouvernement, le député libéral Pablo Rodriguez, membre du comité permanent de l'Environnement et du développement durable, présenta le projet de loi privé C-288: « Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto ». Sans l'appui du gouvernement, ce projet de loi ne pouvait toutefois entraîner des dépenses de fonds publics, tel que prescrit à l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] (*Loi constitutionnelle de 1867*). Néanmoins, avec l'appui des partis d'oppositions, le projet de loi a été adopté par la Chambre des Communes le 14 février 2007 et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, L.C. 2007, ch. 30 (LMOPK) est entrée en vigueur le 22 juin 2007.

[7] Cette Cour a déjà examiné la LMOPK une première fois en 2008, dans le cadre de trois demandes de contrôle judiciaire déposées par l'organisation à but non lucratif Les Ami(e)s de la Terre — Friends of the Earth. L'organisation alléguait que le ministre de l'Environnement et le gouverneur en conseil ne s'étaient pas conformés à leurs obligations prévues aux articles 5, 7, 8 et 9 de la LMOPK. La Cour a alors examiné si ces articles imposaient en effet des obligations dont on pouvait saisir les tribunaux (*Ami(e)s de la Terre c. Canada (Gouverneur en conseil)*, 2008 CF 1183, [2009] 3 R.C.F. 201 (*Ami(e)s de la Terre*), aux paragraphes 27, 28 et 31) :

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.

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.

...

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. [Emphasis added.]

[8] My colleague Justice Robert Barnes reviewed the relevant sections of the KPIA before making the following determination (*Friends of the Earth*, above, at paragraphs 42, 44 and 46):

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 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.

...

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.

...

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.

[...]

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? [Je souligne.]

[8] Mon collègue le juge Robert Barnes a procédé à un examen des articles pertinents de la LMOPK avant de conclure comme suit (*Ami(e)s de la Terre*, précité, aux paragraphes 42, 44 et 46) :

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 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.

[...]

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, paragraphe 71.

[...]

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. [Emphasis added; endnotes omitted.]

[9] In a unanimous judgment delivered from the bench, the Federal Court of Appeal upheld Justice Barnes' decision (*Friends of the Earth v. Canada (Governor in Council)*, 2009 FCA 297, 313 D.L.R. (4th) 767) and an application for leave to appeal to the Supreme Court was dismissed with costs (*Friends of the Earth v. Minister of the Environment*, [2010] 1 S.C.R. ix).

[10] On December 6, 2011, while the United Nations Conference on climate change was being held in Durban, South Africa, pursuant to Article 27 of the Protocol (see paragraph 11 below for the text of the article), the Governor in Council enacted Order In Council P.C. 2011-1524 (applicant's record, at pages 101–102):

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, hereby authorizes the Minister of Foreign Affairs to take actions necessary to withdraw, on behalf of Canada, from the *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

[11] On December 15, 2011, the Minister of Foreign Affairs wrote to the UN Secretary-General, as the Depositary of the Protocol, to give notice of the decision of the Canadian government to withdraw from the Protocol (applicant's record, at page 105). In a reply dated December 16, 2011 (applicant's record, at page 108), the UN Secretary-General acknowledged receipt of the notice and indicated that Canada's withdrawal would take effect on December 15, 2012, in accordance with Article 27 of the Protocol:

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change

Article 27

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. [Je souligne; notes en fin de texte omises.]

[9] Dans un jugement unanime rendu oralement, la Cour d'appel fédérale a maintenu cette décision du juge Barnes (*Les Ami(e)s de la Terre c. Canada (Gouverneur en conseil)*, 2009 CAF 297) et une demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême a été rejetée avec dépens (*Les Ami(e)s de la Terre c. Ministre de l'Environnement*, [2010] 1 R.C.S. ix).

[10] Le 6 décembre 2011, pendant que la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques se tenait à Durban en Afrique du Sud, conformément à l'article 27 du Protocole (voir paragraphe 11 ci-après pour le texte de l'article) le gouverneur en conseil prenait le décret C.P. 2011-1524 (dossier du demandeur, aux pages 101 et 102):

Sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, Son Excellence le Gouverneur général en conseil autorise celui-ci à prendre les mesures nécessaires pour dénoncer, au nom du Canada, le *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*.

[11] Le 15 décembre 2011, le ministre des Affaires étrangères écrivait au Secrétaire général de l'ONU, en sa qualité de Dépositaire du Protocole, afin de notifier la décision du gouvernement canadien de dénoncer le Protocole (dossier du demandeur, à la page 105). Dans une réponse datée le 16 décembre 2011 (dossier du demandeur, à la page 108), le Secrétaire général confirma réception de la notification et indiqua que le retrait du Canada prendrait effet le 15 décembre 2012, le tout en conformité avec l'article 27 du Protocole :

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Article 27

1. At any time after three years from the date on which this Protocol has entered into force for a Party, that Party may withdraw from this Protocol by giving written notification to the Depositary.

2. Any such withdrawal shall take effect upon expiry of one year from the date of receipt by the Depositary of the notification of withdrawal, or on such later date as may be specified in the notification of withdrawal.

3. Any Party that withdraws from the Convention shall be considered as also having withdrawn from this Protocol.

[12] Opposed to the Government of Canada's decision to withdraw from the Protocol, the applicant filed this application for judicial review on January 13, 2012 and a hearing was held in Montréal on June 6, 2012. The KPIA has since been repealed with Bill C-38 receiving royal assent on June 29, 2012.

II. Position of the Parties

[13] The applicant states that the withdrawal from the Protocol is illegal, null, and void as it is in violation of the KPIA, the principle of the rule of law, the principle of the separation of powers, and the democratic principle. With regard to the last two principles, the applicant is of the opinion that they obliged the government to consult the House of Commons and the provinces before withdrawing from the Protocol.

[14] In reply, the Attorney General of Canada (the Attorney General) argues that the conduct of foreign affairs, including the decision to conclude or withdraw from an international treaty, is a matter falling within the royal prerogative and thus the executive branch of the government. The Attorney General rejects the idea that the KPIA removed the executive power to withdraw from the Protocol, a power set out in Article 27 of the Protocol. The Attorney General also challenges the idea that unwritten constitutional principles could force the executive branch to consult the House of Commons and the provinces before sending the notice of withdrawal to the UN Secretary-General. The Attorney General recalls that the conduct of foreign affairs and the *Constitution Act, 1867* have coexisted for about 135 years and that

1. À l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Protocole à l'égard d'une Partie, cette Partie peut, à tout moment, le dénoncer par notification écrite adressée au Dépositaire.

2. Cette dénonciation prend effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle le Dépositaire en reçoit notification ou à toute autre date ultérieure spécifiée dans ladite notification.

3. Toute Partie qui dénonce la Convention est réputée dénoncer également le présent Protocole.

[12] Opposé à la décision du gouvernement de se retirer du Protocole, le demandeur déposa la présente demande de contrôle judiciaire le 13 janvier 2012 et une audience a eu lieu à Montréal le 6 juin 2012. Depuis, la LMOPK a été abrogée le 29 juin 2012, lorsque le projet de loi C-38 reçut la sanction royale.

II. La position des parties

[13] Le demandeur affirme que la dénonciation du Protocole est illégale, nulle et sans effet comme étant en violation de la LMOPK, du principe de la primauté du droit, du principe de la séparation des pouvoirs et du principe démocratique. Pour ce qui est des deux derniers principes, le demandeur est d'avis qu'ils obligeaient le gouvernement à consulter la Chambre des communes et les provinces avant de pouvoir dénoncer le Protocole.

[14] En réplique, le procureur général du Canada (le procureur) souligne que la conduite des affaires étrangères, dont la décision de conclure ou de se retirer d'un traité international, relève de la prérogative royale et donc de la branche exécutive du gouvernement. Le procureur rejette la notion que la LMOPK aurait retiré le pouvoir de l'exécutif de dénoncer le Protocole, un pouvoir prévu à l'article 27 du Protocole. Le procureur conteste également l'idée que des principes constitutionnels non écrits forçaient l'exécutif à consulter la Chambre des communes et les provinces avant d'envoyer la dénonciation au Secrétaire général de l'ONU. Le procureur rappelle que la conduite des affaires étrangères et la *Loi constitutionnelle de 1867* coexistent depuis près de 135 ans et qu'il n'a jamais été question

there has never before been a question as to whether the exercise of the royal prerogative is subject to a duty to consult Parliament or the provinces.

III. Issues and Standard of Review

[15] The issues raised by the applicant may be summarized as follows:

1. Does the withdrawal from the Protocol violate the KPIA and thus the rule of law?
2. Does the withdrawal from the Protocol violate the principle of separation of powers?
3. Does the withdrawal from the Protocol violate the democratic principle?

[16] When determining whether the government acted in accordance with a law, the standard of review is correctness (*Friends of the Canadian Wheat Board v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 183, [2014] 1 F.C.R. 518) and that same standard applies to the constitutional questions raised by the applicant (*Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paragraph 26).

IV. Analysis

[17] On a preliminary point, the respondent argues that this Court does not have jurisdiction to declare the withdrawal from the Protocol to be of no force and effect. As a consequence, he says that it must refuse to rule on this case as the only order it could issue—a statement of illegality—would not have any useful effect. This Court does not share the Attorney General’s opinion and is of the view that where there is evidence the government has broken a law, a declaration of illegality is not useless, but on the contrary meets the public interest that the law be respected by all.

auparavant que l’exercice de la prérogative soit assujéti à une obligation de consulter préalablement le Parlement ou les provinces.

III. Les questions en litige et la norme de contrôle applicable

[15] Les questions soulevées par le demandeur peuvent se résumer ainsi:

1. La dénonciation du Protocole contrevient-elle à la LMOPK et donc au principe de la primauté du droit?
2. La dénonciation du Protocole contrevient-elle au principe de la séparation des pouvoirs?
3. La dénonciation du Protocole contrevient-elle au principe démocratique?

[16] Lorsqu’il est question de déterminer si le gouvernement a agi en conformité avec une loi, la norme de contrôle est celle de la décision correcte (*Friends of the Canadian Wheat Board c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 183, [2014] 1 R.C.F. 518) et cette même norme s’applique aux questions constitutionnelles soulevées par le demandeur (*Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, au paragraphe 26).

IV. L’analyse

[17] À titre préliminaire, le défendeur prend position que cette Cour n’a pas compétence pour déclarer sans effet la dénonciation du Protocole. En conséquence, il affirme qu’elle doit refuser de se prononcer sur l’affaire car la seule ordonnance qu’elle pourrait rendre — une déclaration d’illégalité — n’aurait pas d’effet utile. Cette Cour ne partage pas l’opinion du procureur et est d’avis que dans les cas où il est démontré que le gouvernement a enfreint la loi, une déclaration d’illégalité n’est pas inutile, mais répond au contraire à l’intérêt public que la loi soit respectée par tous.

A. *Does the withdrawal from the Protocol violate the KPIA and thus the rule of law?*

[18] Under the royal prerogative, the conduct of foreign affairs and international relations, including the decision to conclude or withdraw from a treaty, falls exclusively under the executive branch of government (A. E. Gotlieb, *Canadian Treaty-Making*, Toronto: Butterworths, 1968, at pages 4 and 14; John H. Currie, Craig Forcese and Valerie Oosterveld, *International Law: Doctrine, Practice, and Theory*, Toronto: Irwin Law, 2007 (*International Law: Doctrine, Practice, and Theory*), at pages 54–56). In the absence of a Charter challenge [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], it appears that a decision made in the exercise of prerogative powers would not be justiciable (*Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441 (*Operation Dismantle*); *Blanco v. Canada*, 2003 FCT 263, 231 F.T.R. 3 (*Blanco*), at paragraph 15; *Turp v. Canada (Prime Minister)*, 2003 FCT 301, 111 C.R.R. (2d) 184 (*Turp*), at paragraphs 19–21; *Turp c. Chrétien*, 2003 CanLII 4256 (Que. Sup. Ct.) (*Chrétien*), at paragraph 11).

[19] That said, the applicant asserts that the passing of the KPIA had the effect of limiting the royal prerogative and preventing the government from unilaterally withdrawing from the Protocol. The applicant relies here on *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd*, [1920] UKHL 1, [1920] A.C. 508 (H.L.), in which the court recognized that the royal prerogative power could be abolished or limited by a legislative provision. Having considered the case law submitted by the parties, the Court acknowledges the possibility that the KPIA could abolish or limit the executive power to withdraw from the Protocol, but it remains to be determined whether this was the case.

[20] In his written submissions, the applicant suggested that the royal prerogative was limited by necessary implication (applicant's memorandum, at paragraph 27). At the hearing, the applicant was invited to explain in what way or under which provisions the KPIA has

A. *La dénonciation du Protocole contrevient-elle à la LMOPK et donc au principe de la primauté du droit?*

[18] En vertu de la prérogative royale, la conduite des affaires étrangères et des relations internationales, dont le pouvoir de conclure ou de se retirer d'un traité, relève en exclusivité de la branche exécutive du gouvernement (A. E. Gotlieb, *Canadian Treaty-Making*, Toronto : Butterworths, 1968, aux pages 4 et 14; John H. Currie, Craig Forcese et Valerie Oosterveld, *International Law: Doctrine, Practice, and Theory*, Toronto : Irwin Law, 2007 (*International Law: Doctrine, Practice, and Theory*), aux pages 54 à 56). En l'absence d'une contestation fondée sur la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], il semblerait qu'une décision prise en vertu d'une prérogative royale n'est pas justiciable (*Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441 (*Operation Dismantle*); *Blanco c. Canada*, 2003 CFPI 263 (*Blanco*), au paragraphe 15; *Turp c. Canada (Premier ministre)*, 2003 CFPI 301 (*Turp*), aux paragraphes 19 à 21; *Turp c. Chrétien*, 2003 CanLII 4256 (C.S. Qué.) (*Chrétien*), au paragraphe 11).

[19] Cela étant dit, le demandeur affirme que l'adoption de la LMOPK a eu pour effet de limiter la prérogative royale et d'empêcher le gouvernement de dénoncer unilatéralement le Protocole. Le demandeur s'appuie à ce titre sur la décision *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd*, [1920] UKHL 1, [1920] A.C. 508 (H.L.), où il a été reconnu qu'un pouvoir de prérogative royale peut être aboli ou restreint par une disposition législative. Ayant examiné la jurisprudence soumise par les parties, cette Cour reconnaît la possibilité que la LMOPK puisse abolir ou restreindre le pouvoir de l'exécutif de se retirer du Protocole, mais il reste à déterminer si tel a été le cas.

[20] Dans ses soumissions écrites, le demandeur a suggéré que la prérogative royale a été limitée par implication nécessaire (mémoire du demandeur, au paragraphe 27). Le demandeur a été invité à préciser lors de l'audience de quelle manière ou par quelles

limited the royal prerogative. He essentially argued that the KPIA occupied the entire field of the Protocol and that, as a result, it implicitly withdrew royal prerogative. First, he raised sections 3 and 4, the first setting out the purpose of the KPIA and the other confirming that the Act is binding on the government:

Kyoto Protocol Implementation Act, S.C. 2007, c. 30

PURPOSE

Purpose

3. The purpose of this Act is to ensure that Canada takes effective and timely action to meet its obligations under the Kyoto Protocol and help address the problem of global climate change.

HER MAJESTY

Binding on Her Majesty

4. This Act is binding on Her Majesty in Right of Canada.

[21] The relevant obligations imposed on the government under the KPIA can be found in sections 5, 7 and 9. The government must prepare and publish a climate change plan (section 5 of the KPIA), make, amend or repeal the necessary regulations to ensure that Canada fully meets its obligations under Article 3, paragraph 1, of the Protocol, i.e. the 6 percent reduction target (section 7 of the KPIA), and the government 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 (section 9 of the KPIA).

[22] However, as we have seen, it has been determined that the KPIA must be interpreted “as excluding judicial review over issues of substantive Kyoto compliance” and that this 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” (*Friends of the Earth*, above, at paragraphs 44 and 46). At the most, the Court acknowledged that there may be a limited role for the Court in the enforcement of a clearly mandatory provision, but the

dispositions la LMOPK venait limiter la prérogative royale. Essentiellement, il argumente que la LMOPK est venue occuper tout le champ lié au Protocole et qu’elle a ainsi retiré la prérogative royale de manière implicite. Il a tout d’abord souligné les articles 3 et 4, le premier précisant l’objet de la LMOPK et l’autre confirmant que la loi lie le gouvernement :

Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto, L.C. 2007, ch. 30

OBJET

Objet

3. La présente loi a pour objet d’assurer la prise de mesures efficaces et rapides par le Canada afin qu’il honore ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto et aide à combattre le problème des changements climatiques mondiaux.

SA MAJESTÉ

4. La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada.

Obligation de Sa Majesté

[21] Les obligations pertinentes imposées au gouvernement en vertu de la LMOPK se retrouvent aux articles 5, 7 et 9. Le gouvernement doit établir et publier un plan sur les changements climatiques (article 5 de la LMOPK), prendre, modifier ou abroger les règlements appropriés pour honorer les engagements que le Canada a pris en vertu du paragraphe 3(1) du Protocole, soit la cible de réduction de 6 p. 100 (article 7 de la LMOPK) et le gouvernement doit déclarer 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 (article 9 de la LMOPK).

[22] Cependant, comme nous l’avons vu, il a été jugé que la LMOPK devait être interprétée « d’une manière qui exclut tout contrôle judiciaire sur les questions touchant le respect du Protocole de Kyoto » et que cette 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 » (*Ami(e)s de la Terre*, précité, aux paragraphes 44 et 46). Au plus, on reconnaissait un certain rôle pour la Cour lorsqu’il était question de dispositions

applicant in this case did not submit that the royal prerogative was expressly limited or withdrawn and the Court cannot identify any mandatory provision that would have withdrawn or limited the royal prerogative or otherwise prevented the government from withdrawing from the Protocol.

[23] Turning back to the possibility of an implied limit on the royal prerogative, as an example of the analysis required, the Supreme Court discussed whether a legislative provision restricted the royal prerogative to create reserves in *Ross River Dena Council Band v. Canada*, 2002 SCC 54, [2002] 2 S.C.R. 816 (*Ross River*). Justice LeBel stated the following regarding this possibility (*Ross River*, at paragraph 54):

The extent of its authority can be abolished or limited by statute: “once a statute has occupied the ground formerly occupied by the prerogative, the Crown [has to] comply with the terms of the statute”. (See P. W. Hogg and P. J. Monahan, *Liability of the Crown* (3rd ed. 2000), at p. 17; see also, Hogg, *supra*, at pp. 1:15-1:16; P. Lordon, Q.C., *Crown Law* (1991), at pp. 66-67.) In *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel, Ltd.*, [1920] A.C. 508 (H.L.), Lord Dunedin described the interplay of royal prerogative and statute, at p. 526:

Inasmuch as the Crown is a party to every Act of Parliament it is logical enough to consider that when the Act deals with something which before the Act could be effected by the prerogative, and specially empowers the Crown to do the same thing, but subject to conditions, the Crown assents to that, and by that Act, to the prerogative being curtailed.

Lord Parmoor added, at p. 568: “The Royal Prerogative has of necessity been gradually curtailed, as a settled rule of law has taken the place of an uncertain and arbitrary administrative discretion”. In summary, then, as statute law expands and encroaches upon the purview of the royal prerogative, to that extent the royal prerogative contracts. However, this displacement occurs only to the extent that the statute does so explicitly or by necessary implication: see *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 17; Hogg and Monahan, *supra*, at p. 17; Lordon, *supra*, at p. 66. [Emphasis added.]

clairement impératives, mais le demandeur n’a pas argumenté en l’espèce que la prérogative royale a été limitée ou retirée de manière expresse et la Cour ne peut identifier aucune disposition impérative qui aurait retiré ou restreint la prérogative ou empêché autrement le gouvernement de se retirer du Protocole.

[23] Pour revenir à la possibilité d’une restriction implicite de la prérogative royale, à titre d’exemple de l’analyse à effectuer, la Cour suprême a examiné si une disposition législative venait restreindre la prérogative royale de créer des réserves dans l’arrêt *Conseil de la bande dénée de Ross River c. Canada*, 2002 CSC 54, [2002] 2 R.C.S. 816 (*Ross River*). Le juge LeBel a livré les propos suivants quant à cette possibilité (*Ross River*, au paragraphe 54) :

Il est possible, au moyen d’une loi, d’abolir la prérogative ou de restreindre la portée de celle-ci : [TRADUCTION] « dès qu’une loi régit un domaine qui relevait jusque-là d’une prérogative, l’État est tenu de se conformer à ses dispositions ». (Voir P. W. Hogg et P. J. Monahan, *Liability of the Crown* (3e éd. 2000), p. 17; voir aussi Hogg, *op. cit.*, p. 1:15-1:16; P. Lordon, c.r., *La Couronne en droit canadien* (1992), p. 75-76). Dans l’arrêt *Attorney-General [v.] De Keyser’s Royal Hotel, Ltd.*, [1920] A.C. 508 (H.L.), lord Dunedin a décrit ainsi l’interaction de la prérogative royale et des textes de loi, à la p. 526 :

[TRADUCTION] Dans la mesure où la Couronne est partie à chaque loi fédérale, il est logique d’affirmer que, dans les cas où la loi porte sur quelque chose qui, avant cette loi, pouvait être effectué au moyen de la prérogative, et qu’elle a particulièrement pour effet d’habiliter la Couronne à accomplir la même chose, sous réserve de certaines conditions, la Couronne consent à cette situation et, par cette loi, à ce que la prérogative soit restreinte.

Lord Parmoor a ajouté, à la p. 568, que [TRADUCTION] « [l]a prérogative royale est nécessairement réduite de façon graduelle, au fur et à [page 845] mesure qu’une règle de droit bien établie remplace un pouvoir discrétionnaire administratif de nature arbitraire et incertaine ». En résumé, donc, à mesure que le droit d’origine législative s’élargit et empiète sur la prérogative, celle-ci se contracte de façon correspondante. Toutefois, un tel remplacement ne se produit que lorsque la loi le dit explicitement ou lorsque ce remplacement ressort de celle-ci par implication nécessaire : voir *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 17; Hogg et Monahan, *op. cit.*, p. 17; Lordon, *op. cit.*, p. 75-76. [Je souligne.]

[24] However, the Supreme Court was not unanimous regarding the concept of necessary implication (*Ross River*, above, at paragraph 4):

There is no doubt that a royal prerogative can be abolished or limited by clear and express statutory provision: see *R. v. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 F.C. 745, at p. 780, aff'd [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 464. It is less certain whether in Canada the prerogative may be abolished or limited by necessary implication. Although this doctrine seems well established in the English courts (see *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel, Ltd.*, [1920] A.C. 508 (H.L.)), this Court has questioned its application as an exception to Crown immunity (see *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551, at p. 558; *Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 S.C.R. 1015, at pp. 1022-23). Assuming that prerogative powers may be removed or curtailed by necessary implication, what is meant by "necessary implication"? H. V. Evatt explains the doctrine as follows:

Where Parliament provides by statute for powers previously within the Prerogative being exercised subject to conditions and limitations contained in the statute, there is an implied intention on the part of Parliament that those powers can only be exercised in accordance with the statute. "Otherwise," says Swinfen-Eady M.R., "what use would there be in imposing limitations if the Crown could at its pleasure disregard them and fall back on Prerogative?" [Emphasis in original.]

(H. V. Evatt, *The Royal Prerogative* (1987), at p. 44) [Emphasis added.]

Using the wording of H. V. Evatt, Justices Bastarache, McLachlin, and L'Heureux-Dubé were not of the view that Parliament had specified that powers previously within the prerogative being exercised were now subject to conditions and limitations contained in the statute at issue. However, Justices Gonthier, Iacobucci, Major, Binnie, Arbour, and LeBel found otherwise, a disagreement that reflects the difficulties that can stem from this type of analysis.

[25] Nevertheless, in applying the analysis to the case at bar, this Court is of the opinion that the KPIA contains no provision, condition or restriction that would limit the royal prerogative of the government to withdraw from the Protocol. The applicant relied in particular on the title and purpose [section 3] of the KPIA: "An Act

[24] La Cour suprême n'était toutefois pas unanime quant au concept de l'implication nécessaire (*Ross River*, précité, au paragraphe 4) :

Il ne fait aucun doute qu'une prérogative royale peut être abolie ou restreinte par une disposition législative claire ou explicite : voir *R. c. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 C.F. 745, p. 780, conf. par [1985] 1 R.C.S. 441, p. 464. Il est toutefois moins certain que, au Canada, la prérogative puisse être abolie ou restreinte par implication nécessaire. Bien que cette doctrine semble bien établie dans la jurisprudence britannique (voir *Attorney-General [v.] De Keyser's Royal Hotel, Ltd.*, [1920] A.C. 508 (H.L.)), notre Cour a mis en doute son application en tant qu'exception à l'immunité de la Couronne (voir *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551, p. 558; *Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015, p. 1022-1023). En supposant que les pouvoirs de prérogative puissent être éliminés ou réduits par implication nécessaire, qu'entend-on par « implication nécessaire »? Voici comment H. V. Evatt explique cette doctrine :

[TRADUCTION] Lorsque le Parlement précise dans une loi que l'exercice de pouvoirs relevant jusque-là de la prérogative est assujéti aux conditions et restrictions prévues par cette loi, il entend implicitement que ces pouvoirs ne puissent être exercés qu'en conformité avec la loi. « Sinon », comme l'affirme le maître des rôles Swinfen-Eady, « quelle serait l'utilité d'imposer des restrictions, si la Couronne pouvait en faire fi à son gré et continuer d'avoir recours à la prérogative? » [Souligné dans l'original.]

(H. V. Evatt, *The Royal Prerogative* (1987), p. 44) [Je souligne.]

Reprenant les mots employés par H. V. Evatt, les juges Bastarache, McLachlin et L'Heureux-Dubé n'étaient pas d'avis que le Parlement avait précisé que l'exercice de pouvoirs relevant jusque-là de la prérogative était maintenant assujéti aux conditions et restrictions prévues par la loi en question. Toutefois, les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Binnie, Arbour et LeBel ont conclu autrement, un désaccord qui reflète d'ailleurs les difficultés que peut entraîner ce type d'analyse.

[25] Néanmoins, en appliquant l'analyse au cas en l'espèce, cette Cour est d'avis que la LMOPK ne contient aucune disposition, condition ou restriction qui viendrait limiter la prérogative royale du gouvernement de se retirer du Protocole. Le demandeur s'est appuyé particulièrement sur le titre et l'objet [article 3] de la

to ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol” (emphasis added) and “to ensure that Canada takes effective and timely action to meet its obligations under the Kyoto Protocol” (emphasis added). However, the government’s decision to withdraw from the Protocol is clearly provided by Article 27 of that Protocol and thus the government was in compliance with it.

[26] As for determining whether this decision complies with the KPIA, to reiterate the words of Justice Barnes in *Friends of the Earth*, above, at paragraph 42, “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.” It did not do so. This Court is of the opinion that the KPIA does not expressly alter the royal prerogative and that no provision or condition of the Act does so by necessary implication. For this reason, the government’s decision to withdraw from the Kyoto Protocol did not violate the KPIA nor the principle of the rule of law.

B. *Does the withdrawal from the Protocol violate the principle of separation of powers?*

[27] The applicant submits that the government violated the principle of separation of powers by withdrawing of its own initiative from the Protocol without regard for the KPIA. He accuses the executive branch of interfering in matters of Parliament’s jurisdiction and unilaterally taking over the power to implicitly repeal the KPIA.

[28] Having concluded that the government’s decision to withdraw from the Protocol was not limited by the KPIA, the Court must reject this argument. The executive branch maintains the prerogative to withdraw from the Protocol, this application of the prerogative is not justiciable (*Operation Dismantle*, above; *Blanco*, above, at paragraph 15; *Turp*, above, at paragraphs 19–21; *Chrétien*, above, at paragraph 11) nor are issues regarding

LMOPK: « Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto » (je souligne) et « d’assurer la prise de mesures efficaces et rapides par le Canada afin qu’il honore ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto » (je souligne). Toutefois, la décision du gouvernement de dénoncer le Protocole est justement prévue par ce même Protocole à l’article 27 et le gouvernement a ainsi agi conformément à ce dernier.

[26] Quant à savoir si cette décision était conforme à la LMOPK, pour reprendre en partie les mots du juge Barnes dans la décision *Ami(e)s de la Terre*, précité, au paragraphe 42, « si le Parlement avait voulu imposer au gouvernement une obligation, dont on peut saisir les tribunaux », de restreindre la prérogative royale de l’exécutif de se retirer du Protocole, « il lui aurait été facile de le dire en des mots clairs et simples ». Il ne l’a pas fait. Cette Cour est d’avis que la LMOPK ne modifie pas la prérogative royale de manière expresse et qu’aucune disposition ou condition de la loi ne vient le faire par implication nécessaire. Pour cette raison, la décision du gouvernement de dénoncer le Protocole de Kyoto n’a pas enfreint la LMOPK ni le principe de la primauté du droit.

B. *La dénonciation du Protocole contrevient-elle au principe de la séparation des pouvoirs?*

[27] Le demandeur avance que le gouvernement a violé le principe de la séparation des pouvoirs en dénonçant de sa propre initiative le Protocole sans tenir compte de la LMOPK. Il accuse l’exécutif de s’être ainsi immiscé dans les compétences du Parlement et de s’être accaparé unilatéralement le pouvoir d’abroger implicitement la LMOPK.

[28] Ayant conclu que la décision du gouvernement de dénoncer le Protocole n’avait pas été restreinte par la LMOPK, la Cour se doit de rejeter cet argument. L’exécutif détient toujours la prérogative de se retirer du Protocole, cette application de la prérogative n’est pas justiciable (*Operation Dismantle*, précitée; *Blanco*, précité, au paragraphe 15; *Turp*, précitée, aux paragraphes 19 à 21; *Chrétien*, précitée, au paragraphe 11)

compliance with the Protocol (*Friends of the Earth*, above, at paragraph 44). Furthermore, it should be noted that the KPIA has since been repealed by Parliament on June 29, 2012.

C. Does the withdrawal from the Protocol violate the democratic principle?

[29] The applicant relies on the democratic principle identified by the Supreme Court in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paragraphs 61–69. He believes that this principle includes [TRANSLATION] “an obligation to encourage public discussion on all issues of public interest and consult the House of Commons as it is an essential element of our system of representative government” (applicant’s memorandum, at paragraph 48) and states that the withdrawal from the Protocol is illegal because of the lack of consultation of the House of Commons and the provinces.

[30] On the issue of the need to consult the House of Commons, the applicant notes that the ratification of the Protocol led to a public discussion in the House of Commons, which ended with the passing of a motion in favour of the ratification. He argues that in such circumstances, the government had to consult the House of Commons again before doing the contrary.

[31] The motion passed by the House of Commons was not binding and acknowledged in its content that the power to conclude or withdraw from this treaty still lay with the executive branch. The motion only asked the government to ratify the Protocol and this vote could not oblige it to ratify the Protocol nor bind it in any way (see the comments regarding parliamentary resolutions by Henri Brun, Guy Tremblay and Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5th ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2008, at page 36). It follows that the government did not have to consult the House of Commons before withdrawing from this Protocol. As noted by Currie, Forcese, and Oosterveld, it is up to Parliament to pass a law that would force the House of Commons to be consulted before a treaty is ratified or withdrawn from, but that

ni le sont d’ailleurs les questions touchant le respect du Protocole (*Ami(e)s de la Terre*, précité, au paragraphe 44). De plus, il est à noter que la LMOPK a maintenant été abrogée par le Parlement ce 29 juin dernier.

C. La dénonciation du Protocole contrevient-elle au principe démocratique?

[29] Le demandeur s’appuie sur le principe de la démocratie identifié par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, aux paragraphes 61 à 69. Il est d’avis que ce principe comprend « une obligation de favoriser la discussion publique sur toute question d’intérêt public et de consulter la Chambre des communes qui constitue un élément essentiel du système de gouvernement représentatif » (mémoire du demandeur, au paragraphe 48) et affirme que la dénonciation du Protocole est illégale en raison de l’absence de consultation de la Chambre des communes et des provinces.

[30] Sur la question d’un besoin de consulter la Chambre des communes, le demandeur souligne que la ratification du Protocole a donné lieu à une discussion publique à la Chambre des communes, culminant en l’adoption d’une motion en faveur de la ratification. Il argumente que dans une telle circonstance, le gouvernement se doit de consulter la Chambre des communes à nouveau avant d’agir dans le sens inverse.

[31] La motion adoptée par la Chambre des communes était non contraignante et reconnaissait par son contenu même que le pouvoir de conclure ou de dénoncer ce traité appartenait toujours à l’exécutif. La motion ne faisait que demander au gouvernement de ratifier le Protocole et ce vote ne pouvait l’obliger à ratifier le Protocole ni le lier autrement (voir les commentaires concernant les résolutions parlementaires des auteurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd. Cowansville, Qc. : Yvon Blais, 2008, à la page 36). Il suit que le gouvernement n’était pas obligé de consulter la Chambre des communes avant de pouvoir dénoncer ce même Protocole. Comme le soulignent les auteurs Currie, Forcese et Oosterveld, il revient au Parlement d’édicter une loi qui forcerait la

was never done (*International Law: Doctrine, Practice, and Theory*, above, at pages 55–56).

[32] Regarding the need to consult the provinces, this Court agrees with the respondent that the provinces would have been in a better position to submit this argument and that the applicant thus cannot do this for them in this public interest case.

[33] Since the issue is in the public interest, raised significant questions of law, and given the discretion conferred to the hearing judge under rule 400 [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11] of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], costs will not be awarded.

[34] Consequently, the application for judicial review is dismissed, without costs.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that the application for judicial review of the government's decision to withdraw from the Kyoto Protocol is dismissed without costs.

consultation de la Chambre des communes avant de pouvoir ratifier ou dénoncer un traité, mais cela n'a jamais été fait (*International Law: Doctrine, Practice, and Theory*, précité, aux pages 55 et 56).

[32] Pour ce qui est d'un besoin de consulter les provinces, cette Cour partage l'avis du défendeur selon lequel les provinces auraient été les mieux placées pour avancer cet argument et que le demandeur ne peut donc le faire pour eux dans le cadre de ce recours d'intérêt public.

[33] Étant donné que la question en jeu est d'intérêt public, qu'elle soulevait des questions de droit importantes et tenant compte de la discrétion accordée au juge de l'audition selon la règle 400 [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11] des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], les dépens ne seront pas accordés.

[34] En conséquence, la demande de contrôle judiciaire est rejetée, sans dépens.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire de la décision du gouvernement de dénoncer le Protocole de Kyoto est rejetée sans dépens.