

## LASKIN 2025

### Official Problem

The attached fictitious decisions in the matter of *Environmental Interests Defence and Emergency Response Group v Attorney General of Canada*, rendered by the Federal Court and the Federal Court of Appeal, constitute the official problem of the 2025 Laskin Moot.

The problem contains a complete summary of the evidence adduced before the Federal Court. This evidence covers all the facts mooters may refer to, including adjudicative and legislative facts. The extent to which an appellate court may draw inferences from the evidence is a matter for mooters to determine. Mooters may not introduce additional facts, studies or reports, including parliamentary debates, that are not expressly referred to in the problem.

While mooters are not limited to the issues raised in the problem, mooters should note that appellate courts may be reluctant to hear novel issues being raised for the first time at the final level of appeal. Conversely, mooters are not required to address every issue raised in the problem.

With respect to the issues identified in the attached fictitious decisions, mooters should not presume that the judges' analysis is correct or complete. The judges may not have reviewed all the issues in detail. They may not have used the factual record as they should have. Other lines of argument and characterizations of the evidence may be available. Mooters should develop the arguments that they believe are most persuasive, whether mentioned by the judges or not.

## LASKIN 2025

### Problème officiel

Les décisions fictives ci-jointes, rendues par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Groupe de défense des intérêts environnementaux et d'intervention d'urgence c Procureur général du Canada*, constituent le problème officiel du concours Laskin 2025.

Le problème comprend un résumé complet de la preuve déposée devant la Cour fédérale et cette preuve renferme tous les faits auxquels les participants peuvent se référer, y compris les faits en litige et les faits législatifs. Il revient aux participants de décider en quelle mesure une cour d'appel peut tirer des conclusions à partir de la preuve. Les participants ne peuvent pas ajouter de la preuve supplémentaire, des études ou des rapports, y compris des débats parlementaires, à moins que le problème y réfère expressément.

Bien que les participants puissent aller au-delà des questions soulevées dans le problème, les instances d'appel sont souvent hésitantes à se prononcer sur des questions soulevées pour la première fois en appel. En revanche, les participants ne sont pas tenus de traiter de toutes les questions soulevées dans le problème.

En ce qui concerne les questions ciblées dans les décisions fictives ci-jointes, les participants ne devraient pas tenir pour acquis que l'analyse des juges est exacte ou exhaustive. Les juges n'ont pas nécessairement examiné toutes les questions en détail. Ceux-ci pourraient s'être trompés dans leur interprétation des éléments de preuve. Il peut y avoir d'autres arguments et d'autres façons de qualifier la preuve. Les participants doivent donc élaborer les arguments qu'ils pensent être les plus convaincants, que les juges les aient évoqués ou non.

Mooters should bear in mind that during their Matches, judges are not limited in their questions to the parties' factums or oral submissions and that judges may raise all issues that they consider relevant.

Comments made by the judges or any of the individuals identified in the attached decisions do not necessarily reflect the views or opinions of the authors of the problem, their employers, or anyone associated with the Laskin Moot.

The Attorney General of Canada sought leave to appeal from the Federal Court of Appeal's decision to the Canadian Court of Justice and leave was granted.

### **Good luck and have fun!**

#### *Authors*

Patrick Baud  
Sancho McCann  
Nathaniel Reilly

#### *With the assistance of*

Daniel Caron  
Paul Daly  
Hon. Yves de Montigny  
Hon. Roger Lafrenière  
Hon. Julie Blackhawk  
Darcy MacPherson  
Michael H. Morris  
Joseph Cheng  
Jenna MacDonald  
Olga Redko  
Erin Collins  
Alexie Lafond-Veilleux  
Marc-Antoine Patenaude

Les participants ne devraient pas perdre de vue que, durant leurs Matches, les juges n'ont pas l'obligation de circonscrire leurs questions aux questions examinées dans les mémoires des parties ou de leurs plaidoiries. Les juges peuvent soulever toute question qu'ils estiment pertinente.

Les commentaires formulés par les juges ou l'une ou l'autre des personnes mentionnées dans les décisions ci-jointes ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou l'opinion des auteurs du problème, de leur employeur ou de toute personne associée avec le concours Laskin.

Le procureur général du Canada a demandé l'autorisation d'appeler du jugement de la Cour d'appel fédérale à la Cour canadienne de justice, et cette demande a été accueillie.

### **Bonne chance et amusez-vous bien!**

#### *Auteurs*

Patrick Baud  
Sancho McCann  
Nathaniel Reilly

#### *Avec l'aide de*

Daniel Caron  
Paul Daly  
L'Hon. Yves de Montigny  
L'Hon. Roger Lafrenière  
L'Hon. Julie Blackhawk  
Darcy MacPherson  
Michael H. Morris  
Joseph Cheng  
Jenna MacDonald  
Olga Redko  
Erin Collins  
Alexie Lafond-Veilleux  
Marc-Antoine Patenaude

**FEDERAL COURT**

2024 FC 9832

BETWEEN:

ENVIRONMENTAL INTERESTS DEFENCE AND  
EMERGENCY RESPONSE GROUP

Applicant

and

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Respondent

**JUDGMENT AND REASONS**

**GUILLEMOT J. –**

**INTRODUCTION**

1. The Environmental Interests Defence and Emergency Response Group (**EIDER**), a leading environmental advocacy organization, has brought an application for judicial review challenging the validity of the *Electricity Sector Emissions Stringency Regulations, 2024, SOR/2024-401 (Regulations)*. EIDER argues that the Regulations are *ultra vires* the *Climate Emergency Act, SC 2023, c 34 (Act)*. EIDER claims that the Regulations are less stringent than the Act requires in the circumstances and should therefore be quashed.
2. In response, the Attorney General of Canada brought a motion under Rule 359 of the *Federal Courts Rules, SOR/98-106*, seeking a declaration that the Act is of no force or effect pursuant to section 52 of the *Constitution Act, 1982*. Should this Court decline to make that declaration, however, the Attorney General of Canada argues that the Regulations are authorized by the Act.

**COUR FÉDÉRALE**

2024 CF 9832

ENTRE :

GROUPE DE DÉFENSE DES INTÉRÊTS  
ENVIRONNEMENTAUX ET D'INTERVENTION  
D'URGENCE

Demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

**JUGEMENT ET MOTIFS**

**LA JUGE GUILLEMOT –**

**INTRODUCTION**

1. Le Groupe de défense des intérêts environnementaux et d'intervention d'urgence (**EIDER**), un organisme de défense de l'environnement de premier rang, a déposé une demande en contrôle judiciaire contestant la validité du *Règlement de 2024 sur la rigueur des émissions du secteur de l'électricité, DORS/2024-401 (Règlement)*. L'EIDER prétend que le Règlement est *ultra vires* de la *Loi sur l'urgence climatique, LC 2023, ch 34 (Loi)*. L'EIDER prétend que le Règlement est moins exigeant que ce que la Loi exige dans les circonstances et qu'il devrait donc être annulé.
2. En réponse, le procureur général du Canada a déposé une requête en vertu de la règle 359 des *Règles des Cours fédérales, DORS/98-106*, en vue d'obtenir un jugement déclarant que la Loi est invalide en raison de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Toutefois, si la Cour refusait de juger la Loi invalide, le procureur général du Canada prétend que le Règlement est autorisé par la Loi.

3. Four unreported interlocutory decisions of this Court have addressed certain relevant preliminary matters. None of the parties have sought to appeal any of these rulings. For ease of reference, I will set out the conclusions reached in these four decisions.
4. First, this Court has determined that EIDER has public interest standing to bring its application for judicial review.
5. Second, the parties agreed, and this Court ordered, that the application for judicial review and the Attorney General of Canada's motion be heard and decided together.
6. Third, this Court also determined that there is no legal barrier that would prevent the Attorney General of Canada from advancing arguments against the constitutional validity of the Act, following the approach adopted by the Supreme Court of Canada in *Reference re Genetic Non-Discrimination Act*, 2020 SCC 17. Among other things, the Attorney General of Canada's Notice of Constitutional Question was properly issued pursuant to section 57 of the *Federal Courts Act*, RSC, 1985, c F-7. However, the question of whether in the circumstances the Attorney General's challenge to the Act's validity constitutes a political question that this Court should decline to answer was left for the hearing on the merits. Given the adversarial context of this litigation, the Court declined to appoint an *amicus curiae* to argue in favour of the Act's validity.
7. Fourth, this Court disposed of several evidentiary matters. It admitted into evidence a transcript containing statements made by the Prime Minister in an interview on 3 June 2024. The Court also dismissed EIDER's motion for a declaration that in the circumstances Cabinet records are required to be produced under Rule 317 of the *Federal Courts Rules*. The Court reached this decision because the Clerk of the
3. Quatre décisions interlocutoires non répertoriées de notre Cour portent sur certaines questions préliminaires pertinentes. Aucune des parties n'a cherché à porter ces décisions en appel. Par souci de commodité, j'exposerai les conclusions auxquelles notre Cour est parvenue dans ces quatre décisions.
4. Dans un premier temps, cette Cour a statué que l'EIDER a la qualité pour agir dans l'intérêt public de sorte qu'il peut intenter cette demande de contrôle judiciaire.
5. En second lieu, les parties ont convenu, et la Cour a ordonné, que la demande de contrôle judiciaire et la requête du procureur général du Canada soient entendues et traitées ensemble.
6. Troisièmement, la Cour a également conclu qu'il n'y a pas d'obstacle juridique qui empêcherait le procureur général du Canada de présenter des arguments qui vont à l'encontre de la validité de la Loi, suivant l'approche adoptée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17. Notamment, l'avis de question constitutionnelle du procureur général du Canada a été donné en conformité avec l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), ch F-7. Toutefois, la question de savoir si, dans les circonstances, la contestation de la validité de la Loi par le procureur général constitue une question politique à laquelle la Cour devrait refuser de répondre a été reportée au débat sur le fond. Compte tenu du contexte contradictoire de ce litige, la Cour n'a pas nommé un *amicus curiae* pour défendre la validité de la Loi.
7. Finalement, notre Cour a statué sur plusieurs questions de preuve. Elle a admis comme élément de preuve un compte rendu qui comprend des déclarations faites par le premier ministre lors d'une entrevue le 3 juin 2024. La Cour a également rejeté la requête de l'EIDER en vue d'obtenir un jugement déclarant que, dans les circonstances, certains renseignements confidentiels du Cabinet doivent être déposés

Privy Council certified—pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*, RSC 1985, c C-5—that the relevant records constitute confidences of the King’s Privy Council for Canada, the disclosure of which must therefore be refused.

8. The determinations above are no longer before this Court. Instead, these reasons address the substantive constitutional and administrative law issues in the case. As I will explain, with respect to these issues, I conclude that the Act is constitutionally valid in its entirety but that the Regulations are *ultra vires* the powers conferred by the Act and must be quashed.

#### LEGISLATIVE HISTORY

9. In the unusual circumstances of this case, the factual context surrounding the adoption of the Act warrants discussion at the outset. In large part, this is because EIDER argues that the Attorney General of Canada’s challenge to the Act’s constitutional validity is an improper attempt to use the procedures of this Court to repeal legislation when parliamentary processes failed to achieve that end. EIDER claims that this demonstrates that the question raised by the Attorney General of Canada is essentially political in character. Accordingly, more than the usual amount of discussion of the parliamentary context that led to the Act’s adoption is required.
10. The Act began as a private member’s bill before the House of Commons. It was introduced on 21 June 2023 as Bill C-911, *An Act to recognize the existence of a climate emergency and its consequences, to respond to the climate emergency and to make consequential amendments to other Acts*. The member who introduced the bill stated that, if

en vertu de la règle 317 des *Règles des Cours fédérales*. La Cour a rendu cette décision parce que le greffier du Conseil privé a attesté — conformément à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, LRC (1985), ch C-5 — que les documents pertinents constituent des renseignements confidentiels du Conseil privé du Roi pour le Canada, dont la communication doit donc être refusée.

8. La Cour n'est plus saisie des décisions susmentionnées. Les motifs ci-après abordent les questions de fond de droit constitutionnel et administratif soulevées dans cette affaire. Comme je l'expliquerai, en ce qui concerne ces questions en litige, je conclus que la Loi est constitutionnellement valide dans son intégralité, mais que le Règlement est *ultra vires* les pouvoirs attribués par la Loi et doit être annulé.

#### HISTORIQUE LÉGISLATIF

9. Vu les circonstances inédites de la présente affaire, le contexte factuel dans lequel la Loi a été adoptée mérite d'être examiné d'emblée. Cela s'explique en grande partie par le fait que l'EIDER soutient que la contestation de la validité de la Loi par le procureur général du Canada constitue une tentative illégitime de se servir des procédures de la Cour afin d'abroger une loi, chose que le processus législatif n'a pas permis de faire. L'EIDER prétend que le contexte démontre que la question soulevée par le procureur général du Canada est essentiellement de nature politique. Par conséquent, il faut examiner plus minutieusement que d'habitude la conjoncture parlementaire qui a mené à l'adoption de la Loi.
10. À l'origine, il s'agissait d'un projet de loi émanant d'un député dont la Chambre des communes était saisie. Il a été déposé le 21 juin 2023 sous le nom de projet de loi C-911, *Loi visant à reconnaître l'existence d'une situation d'urgence climatique et ses conséquences, à y répondre et à apporter des modifications corrélatives à d'autres lois*. Le député qui a

it were enacted, it “would ensure that the government has no option but to take serious steps to address the climate emergency” (*Hansard*, 44<sup>th</sup> Parl, 1<sup>st</sup> Sess, Vol 730, No 241). The member noted that as the bill was introduced, the “eerie red smoke of wildfires, driven and accelerated by climate change” was visible in the sky above Parliament Hill (*ibid*).

11. Bill C-911 passed at second reading in the House of Commons on 20 November 2023. Two factors were cited as reasons motivating members’ approval of the bill in principle. First, about thirty members who voted in favour recalled the “record-breaking wildfire season”, the effects of which were only then beginning to abate in some areas of the country (*Hansard*, 44<sup>th</sup> Parl, 1<sup>st</sup> Sess, Vol 730, No 251). One such member stated that [TRANSLATION] “the wildfires sound an alarm: a new approach is needed, so that this year’s fires do not become an annual occurrence” (*ibid*).

12. Second, several members read into the record passages from the United Nations Environment Programme’s Emissions Gap Report 2023 (**UN Report**), which had been released earlier that day. For instance, members described the report as establishing the significant role of the electricity sector in emissions, and quoted the report's call for urgent action:

*The failure to stringently reduce emissions in high-income countries and to prevent further emissions growth in low- and middle-income countries implies that all countries must urgently accelerate economy-wide, low-carbon transformations to*

déposé le projet de loi a déclaré que, si elle était adoptée, elle [TRADUCTION] « ferait en sorte que le gouvernement n'aurait d'autre choix que de prendre des mesures sérieuses pour faire face à l'urgence climatique » (*Hansard*, 44<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, vol 730, no 241). Le député a souligné qu'au moment où son projet de loi a été déposé, l'on pouvait observer [TRADUCTION] « l'étrange fumée rouge des feux de forêt, alimentée et accélérée par les changements climatiques » dans le ciel à partir de la colline parlementaire (*ibid*).

11. Le projet de loi C-911 a été adopté à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes, le 20 novembre 2023. Deux éléments ont été invoqués par les députés comme motifs d'approbation du principe du projet de loi. D'abord, une trentaine de députés qui ont appuyé le projet de loi à la deuxième lecture ont rappelé la [TRADUCTION] « saison record des feux de forêt », dont les effets commençaient à peine à s'atténuer dans certaines régions du pays (*Hansard*, 44<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, vol 730, no 251). L'un de ces députés a déclaré que « les feux de forêt sonnent l'alarme : une nouvelle approche est nécessaire pour que les incendies de cette année ne se reproduisent pas à chaque année » (*ibid*).

12. Deuxièmement, dans le cadre du débat, plusieurs députés ont rappelé certains passages du Rapport 2023 du programme pour l'environnement des Nations Unies sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions (**rapport de l'ONU**), qui avait été publié plus tôt dans la journée. Par exemple, des députés ont souligné que le rapport établit la part importante des émissions que représente le secteur de l'électricité, et ont repris l'appel à l'action urgente du rapport :

*L'échec à réduire drastiquement les émissions dans les pays à revenu élevé et à limiter l'augmentation des émissions dans les pays à revenu faible et intermédiaire oblige maintenant l'ensemble des gouvernements à fournir des efforts*

*achieve the long-term temperature goal of the Paris Agreement. [p. xxiii]*

*exceptionnels en vue d'accélérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et de stabiliser la température à long terme, conformément à l'objectif de l'Accord de Paris. [p. xi]*

13. All Cabinet ministers, including the Prime Minister, uniformly opposed the bill at second reading. However, the bill received support from many other members of Parliament, including many members of the governing party. Speaking in the debates at second reading to the members who supported the bill, the Minister of the Environment stated that [TRANSLATION] “while urgent climate action is undoubtedly needed, this legislation is not the way to do it” (*Hansard*, 44<sup>th</sup> Parl, 1<sup>st</sup> Sess, Vol 730, No 251). He urged other members [TRANSLATION] “not to overreach in pursuit of a worthy goal” (*ibid*). In this connection, he highlighted the proposed *Clean Electricity Regulations*, which had been placed in the *Canada Gazette* some months prior (Part I, Vol 157, No 33). The minister argued that the proposed regulations were a viable alternative that could eventually achieve many of the same outcomes at which the bill was directed. Nevertheless, the bill passed at second reading.

13. Tous les ministres, y compris le premier ministre, se sont uniformément opposés au projet de loi à l'étape de la deuxième lecture. Cependant, le projet de loi a reçu l'appui de nombreux autres députés, y compris de nombreux membres du parti au pouvoir. S'adressant aux députés qui appuyaient le projet de loi dans le cadre des débats sur la deuxième lecture, le ministre de l'Environnement a déclaré que « bien qu'il soit sans aucun doute nécessaire d'agir de toute urgence pour lutter contre les changements climatiques, ce n'est pas la façon de le faire » (*Hansard*, 44<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, vol 730, no 251). Il a exhorté les autres députés à « ne pas aller trop loin dans la poursuite d'un but louable » (*ibid*). À cet égard, il a souligné le projet du *Règlement sur l'électricité propre*, qui avait été publié dans la *Gazette du Canada* quelques mois auparavant (Partie I, vol 157, no 33). Le ministre a fait valoir que le règlement proposé constituait une solution de rechange pratique qui pourrait éventuellement aboutir à bon nombre des mêmes résultats que ceux visés par le projet de loi. Néanmoins, le projet de loi a été adopté à l'étape de la deuxième lecture.

14. The bill moved quickly through subsequent stages of the Parliamentary process, in spite of the opposition of the Prime Minister and her Cabinet. Finally, on 15 December 2023—the last sitting day of the year—the bill received royal assent and the Act came into force.

14. Le projet de loi a franchi rapidement les autres étapes du processus législatif, malgré l'opposition du premier ministre et de son Cabinet. Enfin, le 15 décembre 2023, le dernier jour de séance de l'année, le projet de loi a reçu la sanction royale et la Loi est entrée en vigueur.

15. When Parliament returned from its winter recess in January 2024, Parliament was prorogued and then summoned and a speech from the throne was read. The government was defeated in the vote of confidence that followed. Accordingly, the Prime Minister

15. Au retour des vacances d'hiver en janvier 2024, le Parlement a été prorogé et puis convoqué et un discours du Trône a été lu. Le gouvernement a perdu le vote de confiance portant sur le discours. Par conséquent, le premier ministre a conseillé à la gouverneure générale de

advised the Governor General to dissolve Parliament so that an election might occur.

16. The 45<sup>th</sup> general election that followed was held on 11 March 2024. After the election, a new Cabinet was appointed by the Governor General. Unlike its predecessor, the new government was in a minority position in the House of Commons.

17. Bill C-2 was the first substantive bill introduced by the new government, on 15 April 2024. Its effect would have been to repeal the Act, which the new Prime Minister described to the House as “disastrous legislation, which runs roughshod over the Constitution” (*Hansard*, 45<sup>th</sup> Parl, 1<sup>st</sup> Sess, Vol 820, No. 1).

18. Bill C-2 was voted down at second reading on 27 May 2024, despite the new Prime Minister and Cabinet’s support for the initiative to repeal the *Climate Emergency Act*. During the debates, the Prime Minister stated that the Act “is an ill-advised hobby project of members with no knowledge of government” and that he had introduced Bill C-2 so early in the legislative session because during the election he had “told Canadians that [he] would do all that [he] can to oppose the legislation” (*Hansard*, 45<sup>th</sup> Parl, 1<sup>st</sup> Sess, Vol 820, No 3).

19. On 15 June 2024, the Governor in Council (**GIC**) complied with the statutory duty to make regulations under the Act.

## LEGISLATION

20. Having set out the path that led to the Act’s and the Regulations’ adoption, I now turn to their contents.

### The Act

21. The Act is divided into two parts. The first part is entitled “Recognizing the Climate Emergency”. It contains a declaration of a “climate emergency” (s 6) and an affirmation

dissoudre le Parlement afin que des élections puissent se tenir.

16. La 45<sup>ième</sup> élection générale a eu lieu le 11 mars 2024. Après les élections, un nouveau Cabinet a été nommé par la gouverneure générale. Contrairement à son prédécesseur, le nouveau gouvernement était minoritaire dans la Chambre des communes.

17. Le projet de loi C-2 a été le premier projet de loi de fond déposé par le nouveau gouvernement, le 15 avril 2024. Le projet de loi aurait abrogé la Loi, que le nouveau premier ministre a qualifiée en Chambre de [TRADUCTION] « loi désastreuse, qui bafoue la Constitution » (*Hansard*, 45<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, vol 820, no 1).

18. Le projet de loi C-2 a été défait à l'étape de la deuxième lecture le 27 mai 2024, malgré l'appui du nouveau premier ministre et du Cabinet à l'initiative d'abroger la *Loi sur l'urgence climatique*. Au cours des débats, le premier ministre a déclaré que la Loi [TRADUCTION] « est un divertissement malavisé de députés qui ne connaissent pas le gouvernement » et qu'il avait déposé le projet de loi C-2 si tôt dans la session parlementaire parce que, pendant la campagne électorale, il avait [TRADUCTION] « dit aux Canadiens qu'[il] ferai[t] tout ce qu'[il] pou[vait] pour [s]'opposer à la Loi » (*Hansard*, 45<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, vol 820, no 3).

19. Le 15 juin 2024, la gouverneure en conseil s'est conformée à son obligation juridique de prendre un règlement en vertu de la Loi.

## LÉGISLATION

20. Après avoir tracé le cheminement qui a mené à l'adoption de la Loi et du Règlement, j'en examine maintenant la substance.

### La Loi

21. La Loi se divise en deux parties. La première s'intitule « Reconnaître l'urgence climatique ». Elle comprend une déclaration d'« urgence climatique » (art 6) et une affirmation voulant



that the “failure of Canadian governments to enact feasible measures to address the climate emergency causes grave harms and violates foundational rights, including the right to life and security of the person that is protected by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*” (s 7).

22. The second part is entitled “A Sustainable Federal Response to the Climate Emergency”. This part creates an advisory body called the Sustainable Climate Action Undertaking Panel (**SCAUP**) (s 11). The SCAUP is designed to bring together eleven experts with relevant knowledge pertaining to climate change (s 12(2)). The function of the SCAUP is to determine “the most stringent efficiency standards that are feasible measures in each year” (s 11(1)). Feasible measures are defined as measures “that can be implemented without causing undue economic or social hardship in light of legal, technological, economic and social constraints” (s 2).

23. The SCAUP is intended to reach such determinations in respect of the economic sectors that are listed and particularized in Schedule 1 (s 11(1)(a)) and the particular works that are listed in Schedule 2 (s 11(1)(b)). From the time that the Act was adopted to the present, the only sectors listed in Schedule 1 have been “electricity generation” and “electricity transmission”. While the GIC has a power to particularize the works that collectively constitute these sectors (s 9(1)), that power has not been exercised. Nor have any works been listed in Schedule 2.

24. The Act requires the GIC to make regulations and, in so doing, take into account the determinations of the SCAUP (s 15(2)(a)). The GIC is permitted to depart from the SCAUP’s determinations only “if, in the opinion of the GIC, the determinations of the Panel do not reflect feasible measures for the year” (s

que le « défaut des gouvernements canadiens à adopter des mesures réalisables pour faire face à l'urgence climatique cause de graves préjudices et viole des droits fondamentaux, y compris le droit à la vie et à la sécurité de la personne qui est protégé par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* » (art 7).

22. La seconde partie s'intitule « Une réponse fédérale durable à l'urgence climatique ». Cette partie crée un organisme consultatif appelé le Groupe d'experts pour la bonification des normes d'efficacité (**GREBE**) (art 11). Le GREBE doit réunir onze experts possédant des connaissances pertinentes en matière de changements climatiques (par 12(2)). La fonction du GREBE est de déterminer « les normes d'efficacité les plus rigoureuses qui sont des mesures réalisables chaque année » (par 11(1)). Les mesures réalisables sont des mesures « qui peu[vent] être mise[s] en œuvre sans causer de difficultés économiques ou sociales excessives compte tenu des contraintes juridiques, technologiques, économiques et sociales » (art 2).

23. Le GREBE a pour but de parvenir à de telles déterminations à l'égard des secteurs de l'économie qui sont énumérés et précisés dans l'annexe 1 (al 11(1)a)) et des travaux particuliers qui sont énumérés dans l'annexe 2 (al 11(1)b)). De l'adoption de la Loi à aujourd'hui, les seuls secteurs énumérés à l'annexe 1 sont la « production d'électricité » et le « transport d'électricité ». Bien que la gouverneure en conseil ait le pouvoir de préciser les travaux qui constituent collectivement ces secteurs (par 9(1)), elle n'a pas eu recours à cette faculté. Aucun travail n'a non plus été répertorié dans l'annexe 2.

24. La Loi exige que la gouverneure en conseil prenne des règlements et, ce faisant, qu'elle tienne compte des déterminations du GREBE (al 15(2)a)). La gouverneure en conseil ne peut s'écarter des déterminations du GREBE que « si, de l'avis du gouverneur en conseil, les déterminations du Groupe ne reflètent pas les

15(2)(b)). Given the date that the Act came into force, these duties must be exercised annually by 15 June (ss 2, 15(3)).

### The Regulations

25. The Regulations incorporate by reference the existing regulatory regimes of the provinces, as amended from time to time (s 1). The Regulations require only that prescribed facilities “comply with applicable regulations.” In the result, the federal regime leaves in place the existing regulatory schemes, imposing no increased emissions stringency standards relative to the year of the Act’s adoption.

26. The Order in Council (**OIC**) bringing the Regulations into effect states that the GIC took into account the determinations of the SCAUP, but that the GIC “has concluded that the determinations of the Panel do not constitute feasible measures for the year” (preamble).

### FACTS

27. Certain other facts are relevant to this proceeding. To begin with the most fundamental, on the basis of evidence adduced by EIDER, I find as a fact that human activities are driving changes in Earth’s climate. I also find that these changes pose serious risks to human health, which may in some contexts endanger individuals’ lives, physical integrity, or psychological integrity. As Wagner C.J. wrote for the majority of the Supreme Court of Canada in *References re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2021 SCC 11 (**Re GGPPA**), “Climate change is real. It is caused by greenhouse gas emissions resulting from human activities, and it poses a grave threat to humanity’s future. The only way to address the threat of climate change is to reduce greenhouse gas emissions” (para 2).

mesures réalisables pour l'année » (al 15(2)b)). Compte tenu de la date d'entrée en vigueur de la Loi, ces fonctions doivent être exercées au plus tard le 15 juin chaque année (art 2, par 15(3)).

### Le Règlement

25. Le Règlement incorpore par renvoi la réglementation provinciale existante, avec leurs modifications successives (art 1). Le Règlement exige uniquement que les installations visées « se conforment aux règlements applicables ». En conséquence, le régime fédéral laisse en place la réglementation provinciale existante; il n'impose pas de norme de rigueur en matière d'émissions plus élevée que celles qui étaient en vigueur lors de l'adoption de la Loi.

26. Le décret qui édicte le Règlement énonce que la gouverneure en conseil a tenu compte des déterminations du GREBE, mais qu'elle « a conclu que les déterminations du Groupe d'experts ne constituent pas des mesures réalisables pour l'année » (préambule).

### LES FAITS

27. Certains autres faits sont pertinents à la présente instance. Le plus central est que, sur la base des preuves apportées par l'EIDER, je constate que les activités humaines sont à l'origine des changements climatiques sur la Terre. Je constate également que ces changements posent de graves risques pour la santé humaine, qui peuvent dans certains contextes mettre en danger la vie, l'intégrité physique ou l'intégrité psychologique des individus. Comme l'a écrit le juge en chef Wagner au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada dans les *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11 (**Renvois sur les PGGES**), « Les changements climatiques sont une réalité. Ils sont causés par les émissions de gaz à effet de serre résultant de l'activité humaine et ils représentent une grave menace pour l'avenir de l'humanité. Le seul

moyen de contrer cette menace consiste à réduire ces émissions » (para 2).

28. Further, I am persuaded that measures that increase emissions stringency standards will, in general, result in diminished emissions of greenhouse gases, which will tend to slow the rate of climate change. It is not clear, however, that there is a direct causal pathway linking particular emissions stringency standards to concrete impacts on human health, physical integrity, and psychological integrity. This is because climate change is a complex phenomenon. The precise tipping points that govern whether and to what extent forest fires, extreme heat, and other deleterious effects will occur are not well understood. Nevertheless, in general terms I am persuaded that increased emissions stringency tends to be protective of human health, physical integrity, and psychological integrity.
29. In the face of scientific evidence supporting the general conclusions set out above, along with much more technical material relating to emissions stringency standards in the electricity generation and transmission sectors, the SCAUP released its determinations for 2024 on 15 May 2024, the statutory deadline. For the purposes of this proceeding, it is sufficient to summarize the determinations of the SCAUP in general terms.
30. The SCAUP report set out a detailed listing of the various types of electricity generation and transmission infrastructure that are in existence in various locations across Canada. For each type of infrastructure, the SCAUP reviewed technical evidence on the costs associated with increasing efficiency standards. Having done so, the SCAUP adopted a determination for each specific type of infrastructure. For many types, the SCAUP determined that no requirement for efficiency increases would constitute feasible measures
28. De plus, je suis convaincu que les mesures qui augmentent les normes de rigueur en matière d'émissions entraîneront, en général, une diminution des émissions de gaz à effet de serre, ce qui aura tendance à ralentir le rythme des changements climatiques. Ce qui n'est pas évident, cependant, est l'existence d'un lien de causalité direct entre des normes de rigueur en matière d'émissions données et des effets concrets sur la santé humaine, l'intégrité physique et l'intégrité psychologique. En effet, les changements climatiques sont un phénomène complexe. Nous ne comprenons pas bien les points de basculement précis qui déterminent si et dans quelle mesure les feux de forêt, la chaleur extrême et d'autres effets néfastes se produiront. Néanmoins, sur le plan général, je suis convaincu que l'augmentation de la rigueur des émissions tend à protéger la santé humaine, l'intégrité physique et l'intégrité psychologique.
29. À la lumière de preuves scientifiques à l'appui des conclusions générales énoncées ci-dessus, ainsi que des documents beaucoup plus techniques concernant les normes de rigueur en matière d'émissions dans les secteurs de la production et du transport d'électricité, le GREBE a publié ses déterminations pour 2024 le 15 mai 2024, soit la date limite prévue par la loi. Aux fins de l'espèce, il suffit de résumer les grandes lignes des déterminations du GREBE.
30. Le rapport du GREBE dresse une liste détaillée des divers types d'infrastructures de production et de transport d'électricité qui existent à divers endroits au Canada. Pour chaque type d'infrastructure, le GREBE a examiné des preuves techniques sur les coûts qui seraient associés au haussement des normes d'efficacité. Ce faisant, le GREBE a fixé une détermination pour chaque type d'infrastructure. Pour de nombreux types, le GREBE a jugé qu'aucune exigence d'augmentation de l'efficacité ne serait une

for 2024. For others, however, the SCAUP considered that significant increases in efficiency standards were feasible. On average across all forms of infrastructure, the SCAUP determined that a 0.5% increase in emissions stringency standards was feasible.

31. The Regulatory Impact Assessment Statement (**RIAS**) associated with the Regulations recites the determinations of the SCAUP and the evidence that was before it. However, the RIAS also contains additional macroeconomic considerations that do not appear on the face of the SCAUP report. In particular, the RIAS notes that inflationary pressures in Canada and worldwide remain substantial. The RIAS states that it is “likely that meeting efficiency standards would require significant expenditure from utility companies. It is likely that these expenditures would perpetuate inflation and could therefore require renewed monetary and fiscal policy measures designed to control inflation” (*Canada Gazette*, Part I, Vol 157, No 53). As an example of one such measure, the RIAS notes that the Bank of Canada could determine, in its independent judgment, that it is necessary to hold steady or increase interest rates to prevent further inflation (*ibid*). On this subject, I note that the Bank made its first policy rate cut in four years on 5 June 2024.

32. The RIAS further states that “unmitigated climate change can undoubtedly imperil some individuals’ lives and security. However, economic instability and unconstrained increases in the cost of living can also have such effects” (*ibid*).

33. Finally, it is also necessary to discuss certain events subsequent to the OIC adopting the Regulations. On 17 June 2024, the Prime Minister was asked in a press conference

mesure réalisable pour 2024. Pour d'autres, cependant, le GREBE a estimé qu'il était possible d'augmenter les normes d'efficacité de manière importante. En moyenne, toutes formes d'infrastructure confondues, le GREBE a déterminé qu'une augmentation des normes de rigueur en matière d'émissions de 0,5 % était réalisable.

31. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (**REIR**) associé au Règlement énonce les déterminations du GREBE et les éléments de preuve dont il disposait. Cependant, le REIR contient également d'autres éléments macroéconomiques que l'on ne retrouve pas dans le rapport du GREBE. Le REIR souligne notamment que les pressions inflationnistes au Canada et dans le monde demeurent importantes. Le REIR indique qu'il est « probable que le respect des normes d'efficacité nécessiterait des dépenses importantes de la part des entreprises de services publics. Il est probable que ces dépenses contribueraient à l'inflation et pourraient donc exiger la prise de mesures de politique monétaire et budgétaire supplémentaires visant à maîtriser l'inflation » (*Gazette du Canada*, Partie I, vol 157, no 53). À titre d'exemple d'une telle mesure, le REIR souligne que la Banque du Canada pourrait déterminer, selon son jugement indépendant, qu'il est nécessaire de maintenir ou d'augmenter les taux d'intérêt pour prévenir une inflation accrue (*ibid*). À ce sujet, je note que la Banque a procédé le 5 juin 2024 à sa première baisse de taux directeur en quatre ans.

32. Le REIR indique en outre que « le changement climatique non atténué peut sans aucun doute mettre en péril la vie et la sécurité de certaines personnes. Cependant, l'instabilité économique et l'augmentation effrénée du coût de la vie peuvent également avoir de tels effets » (*ibid*).

33. Enfin, il est également nécessaire de rappeler de certains événements qui sont intervenus à la suite de l'adoption du Règlement par la gouverneure en conseil. Le 17 juin 2024, lors

about the Regulations adopted two days earlier. The Prime Minister said:

*The statute leaves the decision to Cabinet. It was our call. And we decided it was a bad idea. The previous government stacked the panel with extreme environmentalists. They want to transform our country and we won't let them do that.*

34. When asked about whether the failure of Bill C-2 had chastened his government, the Prime Minister responded:

*No. Canadians elected us to ensure that our economy remains competitive. The opposition's misguided effort to save the so-called Climate Emergency Act risks undermining our competitiveness, but we're not going to let them do that.*

## ISSUES

35. This case raises two principal issues:

- Is the *Climate Emergency Act* constitutionally invalid?
- Should the Regulations be quashed on administrative law grounds?

## ANALYSIS

**Is the *Climate Emergency Act* constitutionally invalid?**

36. Unusually, the Attorney General of Canada has asserted that the Act is constitutionally invalid. EIDER's primary argument in response appears to be that—while the Attorney General of Canada may not be legally prohibited from challenging a federal statute—in the circumstances his challenge is not justiciable,

d'une conférence de presse, le premier ministre a été interrogé sur le Règlement adopté deux jours plus tôt. Le premier ministre a dit ceci [TRADUCTION] :

*La loi laisse la décision au Cabinet. C'était notre décision. Et nous avons décidé que c'était une mauvaise idée. Le gouvernement précédent a rempli le groupe d'experts avec des écologistes extrémistes. Ils veulent transformer notre pays et nous ne les laisserons pas faire.*

34. Lorsqu'on lui a demandé si l'échec du projet de loi C-2 avait eu pour effet de mettre son gouvernement à sa place, le premier ministre a répondu [TRADUCTION] :

*Non. Les Canadiens nous ont élus pour s'assurer que notre économie demeure concurrentielle. Les efforts malavisés de l'opposition pour sauver la soi-disant Loi sur l'urgence climatique risquent de miner notre compétitivité, mais nous n'allons pas les laisser faire cela.*

## QUESTIONS EN LITIGE

35. La présente affaire soulève deux questions principales :

- La *Loi sur l'urgence climatique* est-elle invalide sur le plan constitutionnel ?
- Le Règlement devrait-il être annulé pour des motifs de droit administratif ?

## ANALYSE

**La *Loi sur l'urgence climatique* est-elle constitutionnellement invalide ?**

36. Fait inhabituel, le procureur général du Canada prétend que la Loi est invalide. Dans un premier temps, EIDER répond que, bien que le procureur général du Canada ne soit sous le coup d'une interdiction de contester la validité d'une loi fédérale, en l'espèce, sa contestation n'est pas justiciable, essentiellement parce que le

essentially because he has asked the Court to wade into a political question.

37. This argument can be summarily dismissed. In Canadian law, the constitutional validity of statutes is a justiciable question (*Constitution Act, 1982*, s 52). While there are undoubtedly political underpinnings (as reviewed above) to the Attorney General of Canada's arguments, the question he presents to this Court is entirely legal in nature, as is proper (*Operation Dismantle v The Queen*, [1985] 1 SCR 441; *Reference Re Canada Assistance Plan (BC)*, [1991] 2 SCR 525). It is therefore appropriate for the Court to answer it.

38. EIDER has advanced three heads of power in the *Constitution Act, 1867* as possible bases to uphold the Act's validity: the declaratory power (ss 91(29) and 92(10)(c)); the national concern branch of the peace, order, and good government (POGG) power (s 91); and the emergency branch of the POGG power (s 91).

39. I would find that the Act can be upheld as an exercise of Parliament's jurisdiction under the national concern branch of the POGG power, treating the listing of certain sectors in the Schedules as defining the applicability of the Act.

40. To reach this conclusion, I first characterize the Act by determining its pith and substance. This involves interpreting the Act and attending to its purpose as revealed by intrinsic and extrinsic evidence, as well as to its legal and practical effects. Then, I classify the law under the applicable head of legislative power under the *Constitution Act, 1867* (*Reference re Impact Assessment Act*, 2023 SCC 23 (**Re IAA**) at para 252), including consideration of the national concern branch of the POGG Power (*Re GGPPA* at para 114).

procureur général demande à la Cour de se pencher sur une question politique.

37. Cet argument peut être rejeté sommairement. En droit canadien, la validité constitutionnelle des lois est une question justiciable (*Loi constitutionnelle de 1982*, art 52). Bien qu'il y ait sans aucun doute des fondements politiques (comme nous l'avons vu ci-dessus) aux arguments du procureur général du Canada, la question qu'il pose à notre Cour est de nature tout à fait juridique, comme il se doit (*Operation Dismantle c La Reine*, [1985] 1 RCS 441 ; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C-B)*, [1991] 2 RCS 525). Il convient donc que la Cour y réponde.

38. L'EIDER a invoqué trois chefs de compétence dans la *Loi constitutionnelle de 1867* en appui de la validité de la Loi : le pouvoir déclaratoire (par 91(29) et al 92(10)c)), le volet d'intérêt national du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement (POBG) (art 91) et le volet d'urgence de la compétence POBG (art 91).

39. Je suis d'avis que la Loi relève de la compétence du Parlement en vertu du volet d'intérêt national du pouvoir POBG, dans la mesure que l'inscription de certains secteurs aux annexes définit l'applicabilité de la Loi.

40. Pour arriver à cette conclusion, je qualifie d'abord la Loi en déterminant son caractère véritable. Il s'agit d'interpréter la Loi et de se pencher sur son objet, tel qu'il ressort de la preuve intrinsèque et extrinsèque, ainsi que de ses effets juridiques et pratiques. Ensuite, je classe la loi sous le chef de compétence législative pertinent énoncé dans la *Loi constitutionnelle de 1867* (*Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23 (**Renvoi sur la Loi sur l'évaluation d'impact**) au para 252). À cette fin, j'examine le volet d'intérêt national de la compétence POBG (*Revois sur les PGPGES* au para 114).

41. In this case, intrinsic and extrinsic evidence reveals that the purpose of the Act is to address the global climate emergency by minimizing the greenhouse gas emissions caused by works that are important aspects of Canada's transition to a low-carbon economy.
42. First, the intrinsic evidence in this Act is clear and consistent. The Act's title suggests the purpose is recognizing and responding to the "climate emergency." The preamble recites the context for the emergency and states Parliament's view that it is therefore expedient to regulate identified sectors and works to accelerate Canada's transition to a low-carbon economy. Section 5 is an express purpose statement: "to recognize the existence of a climate emergency and its impacts; and to set a framework for a sustainable federal response to the climate emergency."
43. Second, the extrinsic evidence likewise reveals a purpose of requiring the federal government to respond to the climate emergency. I have quoted above from a Member of Parliament's statement to this effect. During the debate at second reading in the House of Commons, portions of the UN Report were read into the record, in particular the call to accelerate low-carbon transformations economy-wide to achieve the goals of the 2015 Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change.
44. Having surveyed the evidence bearing on the Act's purpose, I now turn to its effects. There are several significant legal effects that are brought about by the Act, all of which are essentially mechanisms for addressing the climate emergency. Sections 8 through 10 identify the works to which section 11 and onward apply. Sections 8 through 10 focus the legal effects of section 11 and onward on those works or sectors that are for the general
41. Dans ce cas, des preuves intrinsèques et extrinsèques permettent de constater que l'objet de la Loi est de répondre à l'urgence climatique mondiale en minimisant les émissions de gaz à effet de serre causées par des travaux qui sont des aspects importants de la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone.
42. Premièrement, la preuve intrinsèque de cette Loi est claire et cohérente. Le titre de la Loi suggère que l'objectif est de reconnaître « l'urgence climatique » et de répondre à celle-ci. Le préambule rappelle le contexte de l'urgence et indique que le Parlement est d'avis qu'il est donc opportun de réglementer certains secteurs et travaux et de s'efforcer d'accélérer la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone. L'article 5 est un énoncé d'objet explicite : « de reconnaître l'existence d'une urgence climatique et ses impacts ; et d'établir un cadre pour une réponse fédérale durable à l'urgence climatique ».
43. Deuxièmement, les preuves extrinsèques témoignent également un objectif de s'assurer que le gouvernement fédéral répond à l'urgence climatique. J'ai cité ci-dessus une déclaration d'un député à cet effet. Au cours du débat de deuxième lecture à la Chambre des communes, des parties du Rapport de l'ONU ont été reprises, en particulier l'appel à accélérer les changements en vue de plus faibles émissions de carbone à l'échelle de l'économie afin d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris de 2015 dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
44. Après avoir examiné la preuve relative à l'objet de la Loi, je passe maintenant à ses effets. La Loi a plusieurs effets juridiques importants, qui sont tous essentiellement des mécanismes pour faire face à l'urgence climatique. Les articles 8 à 10 identifient les travaux auxquels s'appliquent les articles 11 et suivants. Les articles 8 à 10 portent sur les effets juridiques de l'article 11 et des secteurs suivants sur les travaux ou les secteurs qui sont pour l'avantage général du Canada ou

advantage of Canada or otherwise of “significant importance” to Canada’s transition to a low-carbon economy. Crucially, the Act establishes a panel to determine the most stringent feasible measures that can be applied to prescribed facilities. Taking into account those determinations, the GIC must make regulations respecting minimum efficiency standards for the prescribed facilities. Each of these provisions creates mechanisms to enable—and at times constrain—the federal response to the climate emergency.

45. We have yet to observe the practical effects of this Act. I would not consider speculation about the anticipated practical effects to be helpful in the characterization exercise, as doing so would simply duplicate the assessment of the purpose of the Act. This is of no moment, as the Supreme Court of Canada has recognized that practical effects “will in some cases be irrelevant” (*R v Morgentaler*, [1993] 3 SCR 463 at 482).

46. The above leads me to conclude that the pith and substance of this Act is to (1) establish a set of works of importance for Canada’s transition to a low-carbon economy, and (2) impose on those works the most stringent measures feasible to mitigate their contributions to the climate emergency. That is the “matter” that is to be classified at the second stage of the federalism analysis (*Re GGPPA* at para 114).

47. At the classification stage, where a party relies on the national concern doctrine, I must apply the carefully tailored framework developed to oversee the delicate balance of Parliament’s duties over national and international problems with the underlying scheme of federalism provided by the Constitution. It is essential to recognize that this is an

sinon d'une « importance marquée » pour la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone. De manière cruciale, la Loi établit un groupe d’experts chargé de déterminer les mesures les plus rigoureuses possibles qui sont réalisables pour les installations visées. Compte tenu de ces déterminations, la gouverneure en conseil doit, par règlement, prendre des mesures concernant les normes minimales d'efficacité applicables aux installations prescrites. Chacune de ces dispositions crée des mécanismes pour permettre — et parfois limiter — la réponse fédérale à l'urgence climatique.

45. Nous n'avons pas encore observé les effets pratiques de cette loi. À mon sens, les conjectures sur les effets pratiques anticipés ne sont pas utiles aux fins de la qualification ; l'évaluation de ceux-ci ne ferait que reprendre l'appréciation de l'objet de la Loi. Cela n'a pas d'importance, puisque la Cour suprême du Canada a reconnu que les effets pratiques « sont parfois peu pertinent[.]s » (*R c Morgentaler*, [1993] 3 RCS 463 à la p 482).

46. Ce qui précède m'amène à conclure que le caractère véritable de cette Loi est (1) d'établir un ensemble de travaux importants pour la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone, et (2) imposer à l'exploitation de ces travaux les mesures réalisables les plus rigoureuses pour atténuer leurs contributions à l'urgence climatique. C'est la « matière » qui doit être classifiée à la deuxième étape de l'analyse du partage des compétences (*Renvois sur les PGGES* au para 114).

47. À l'étape de la classification, lorsqu'une partie s'appuie sur la théorie de l'intérêt national, je dois appliquer le cadre d'analyse soigneusement conçu pour surveiller l'équilibre délicat entre les responsabilités du Parlement par rapport aux problèmes nationaux et internationaux et le régime sous-jacent de fédéralisme prévu par la Constitution. Il est essentiel de reconnaître que la théorie de



exceptional basis on which Parliament may legislate.

48. As recently clarified by the Supreme Court of Canada in *Re GGPPA*, classification under the national concern branch involves a three-step test: (1) the “threshold question”; (2) whether the matter meets the “singleness, distinctiveness, and indivisibility” requirement; and (3) measuring the “scale of impact” on provincial jurisdiction (paras 163–66).

49. First, as a threshold question, I must ask whether the matter is of sufficient concern to Canada as a whole to warrant consideration under the national concern branch. This requires evidence, but it remains a common-sense inquiry (*Re GGPPA* at para 142). This threshold question plays a vital gatekeeping role to ensure that the national concern doctrine is properly constrained.

50. EIDER gives particular emphasis to the UN Report as providing evidence going to the threshold question. The UN Report is in the record before this Court. I consider it reliable and highly probative. I would find, consistent with the Supreme Court of Canada’s holding in *Re GGPPA*, that the matter in this Act readily passes the threshold question and warrants full consideration as a possible matter of national concern.

51. Second, the next question I must address is whether this matter has a “singleness, distinctiveness, and indivisibility” that distinguishes it from a matter of provincial concern (*R v Crown Zellerbach*, [1988] 1 SCR 401 at 432; *Re GGPPA* at para 145). There are two principles underlying this inquiry: (A) is this a specific and identifiable matter, qualitatively different from matters of

l’intérêt national demeure un fondement exceptionnel pour l’adoption d’une loi fédérale.

48. Comme l’a récemment précisé la Cour suprême du Canada dans les *Renvois sur les PGPGES*, la classification en vertu du volet de l’intérêt national comporte un critère divisé en trois étapes : (1) la « question préliminaire » ; (2) la question de savoir si la matière satisfait à la condition de « l’unicité, de particularité et de l’indivisibilité » ; et (3) l’évaluation de l’« étendue de l’effet » sur les compétences provinciales (paras 163–66).

49. Tout d’abord, à titre de question préliminaire, je dois me demander si la question intéresse suffisamment le Canada dans son ensemble pour justifier son examen dans le cadre de la théorie de l’intérêt national. Cela nécessite des preuves, mais il s’agit toujours d’une question relevant du bon sens (*Renvois sur les PGPGES* au para 142). Cette question préliminaire est essentielle afin que le tribunal s’assure que l’emprise de la théorie de l’intérêt national demeure limitée.

50. L’EIDER met un accent marqué sur le Rapport de l’ONU au motif qu’il fournit de la preuve pertinente à la question préliminaire. Le Rapport de l’ONU est au dossier de la Cour. Je le trouve fiable et très probant. Je suis d’avis de conclure, à l’instar de la décision de la Cour suprême du Canada dans les *Renvois sur les PGPGES*, que la matière de la Loi satisfait aisément à la question préliminaire et mérite d’être examinée en profondeur comme matière d’intérêt national possible.

51. Deuxièmement, la prochaine question que je dois trancher est de savoir si cette matière a une « unicité, une particularité et une indivisibilité » qui la distingue d’une matière d’intérêt provincial (*R c Crown Zellerbach*, [1988] 1 RCS 401 à la p 432 ; *Renvois sur les PGPGES* au para 145). Deux principes sous-tendent cette analyse : (A) s’agit-il d’une matière spécifique et identifiable, qualitativement différente des matières d’intérêt provincial ; et (B) y a-t-il une

provincial concern; and (B) is there evidence of provincial inability to deal with the matter?

52. In my view, the matter in this Act is sufficiently specific. It concerns only works for the general advantage of Canada or otherwise of significant importance for Canada's transition to a low-carbon economy. The Act itself has so far specified only two sectors: electricity generation and transmission. This is an identifiable, specific concern.

53. In *Ontario Hydro v Ontario (Labour Relations Board)*, [1993] 3 SCR 327, the Supreme Court of Canada had no hesitation grounding federal jurisdiction over atomic energy in the national concern branch. As regards specificity or identifiability, I see nothing that would distinguish electricity generation and transmission generally from the holding in *Ontario Hydro*.

54. I am also persuaded that the provinces are unable to deal with the matter. A province cannot legislate with respect to emissions in another province. But electricity markets are at least to some extent integrated across provinces (see, e.g., *Churchill Falls (Labrador) Corp v Hydro-Québec*, 2018 SCC 46). And the failure to include one or more provinces under the more stringent regulations could jeopardize the mitigating effects of the scheme. There is a direct parallel to the analysis from *Re GGPPA* here. The risk of "carbon leakage" is as relevant to this Act as it was in *Re GGPPA* (see paras 183–86).

55. Based on the analysis above, this matter meets the requirement of singleness, distinctiveness, and indivisibility that distinguishes it from a matter of provincial concern.

preuve de l'incapacité provinciale de traiter de la question ?

52. À mon avis, la matière sur laquelle cette Loi porte est suffisamment précise. Il s'agit uniquement des travaux pour l'avantage général du Canada ou d'une importance marquée pour la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone. À présent, la Loi elle-même ne précise que deux secteurs : la production et le transport d'électricité. Il s'agit d'une préoccupation spécifique et identifiable.

53. Dans l'arrêt *Ontario Hydro c Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 RCS 327, la Cour suprême du Canada n'a pas hésité à fonder la compétence fédérale en matière d'énergie atomique sur le volet des préoccupations nationales. Pour ce qui est de la spécificité ou de l'identifiabilité, je ne vois rien qui distinguerait la production et le transport d'électricité en général des conclusions dans l'arrêt *Ontario Hydro*.

54. Je suis également convaincu que les provinces sont incapables de régler la question. Une province ne peut pas légiférer en matière d'émissions dans une autre province. Mais les marchés de l'électricité sont, du moins dans une certaine mesure, intégrés à l'ensemble des provinces (voir, par ex., *Churchill Falls (Labrador) Corp c Hydro-Québec*, 2018 CSC 46). De plus, le fait de ne pas intégrer une province ou plusieurs d'entre elles dans la réglementation plus stricte pourrait compromettre les effets atténuants du régime. Il y a un parallèle direct avec l'analyse dans les *Renvois sur les PGPGES*, ici. Le risque de « fuite de carbone » est aussi pertinent à l'égard de la Loi qu'il l'était dans les *Renvois sur les PGPGES* (voir paras 183–86).

55. Selon l'analyse qui précède, cette matière satisfait à l'exigence de l'unicité, de la particularité et de l'indivisibilité qui la distingue d'une matière d'intérêt provincial.

56. I note the theoretical possibility that future alterations to Schedule 1 or Schedule 2 might step outside the single, distinctive, and indivisible matter that I have recognized in the legislative scheme as it now stands. To prevent this, the authority delegated to the GIC by sections 9 and 10 will have to be read down so as not to confer a power to enlarge the scope of the legislative scheme to unconstitutional proportions.
57. Finally, at the third stage of the POGG national concern analysis, I find that the scale of impact on provincial jurisdiction is acceptable, when balanced against the interests that would be affected if Parliament were unable to address this matter at the national level. On the one hand, the matter addressed is the gravest challenge that humanity is presently required to confront. As I have found above, a lack of action may cause grave harms. On the other hand, the only aspect of the prescribed facilities that are regulated by this Act are efficiency standards. Provinces are free to go further, or to impose additional coordinating or incentive mechanisms to facilitate meeting these efficiency standards. Further, provinces remain free to legislate in relation to other aspects of these facilities to the extent that they are within provincial heads of power. The balance therefore tips decisively in favour of upholding the legislation.
58. I am not persuaded that section 92A of the *Constitution Act, 1867* poses any barrier to the analysis presented above. Matters of national concern are subject to the double aspect doctrine (*Re GGPPA* at para 138). So, the fact that section 92A empowers provincial governments does not disempower the federal government.
59. Given my conclusion that the Act falls within Parliament's legislative authority under the national concern branch of the POGG power, it
56. J'observe qu'il est théoriquement possible que des modifications apportées à l'annexe 1 ou à l'annexe 2 à l'avenir puissent dépasser la matière unique, distincte et indivisible que j'ai cernée dans le régime législatif actuel. Pour éviter cela, il faudra donner une interprétation atténuée au pouvoir attribué à la gouverneure en conseil par les articles 9 et 10 de manière à ne pas déléguer le pouvoir d'élargir la portée du régime législatif au point où il devient inconstitutionnel.
57. Enfin, à la troisième étape de l'analyse de l'intérêt national de POBG, j'estime que l'étendue de l'effet sur la compétence législative provinciale est acceptable, compte tenu des intérêts qui seraient touchés si le Parlement n'était pas en mesure de traiter de cette question à l'échelle nationale. D'une part, il s'agit du défi le plus sérieux que l'humanité soit actuellement appelée à relever. Comme je l'ai constaté ci-dessus, l'absence d'action peut causer de graves préjudices. Par contre, les installations visées ne sont réglementées par cette Loi qu'en ce qui concerne les normes d'efficacité. Les provinces sont libres d'aller plus loin ou d'imposer des mécanismes de coordination ou d'encouragement supplémentaires pour faciliter le respect de ces normes d'efficacité. De plus, les provinces peuvent toujours légiférer à l'égard d'autres aspects de ces installations dans la mesure qu'ils relèvent de leurs chefs de compétence. La balance penche donc nettement en faveur de la validité de la loi.
58. Je ne suis pas convaincu que l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* constitue un obstacle à l'analyse énoncée ci-dessus. Les questions d'intérêt national sont assujetties à la doctrine du double aspect (*Renvois sur les PGPPGES* au para 138). Ainsi, le fait que l'article 92A confère une compétence provinciale n'empêche pas le gouvernement fédéral d'agir.
59. Étant donné que je suis d'avis que la Loi relève de la compétence législative du Parlement en vertu du volet de l'intérêt national de la

is not necessary for me to address the alternative arguments that it falls under the emergency branch of the POGG power or the declaratory power under subsection 91(29) and paragraph 92(10)(c).

60. I note that all three federal powers relied on by EIDER are exceptional when compared to Parliament's legislative authority in relation to the classes of subjects enumerated under section 91 (and a few other constitutional provisions that confer federal legislative power). But the emergency branch of POGG and the declaratory power stand apart even from the national concern branch because the exercise of the former two powers very nearly amounts to an amendment to the division of legislative authority between Parliament and the provincial legislatures. Beyond the usual principle that the courts should avoid dealing with constitutional issues not necessary to the disposition of the case before them, special caution is warranted in construing such exceptional federal powers.

61. For instance, if this Act were instead found valid in respect of the prescribed facilities by virtue of the declaratory power, none of the above analysis would be necessary and the federal Parliament could regulate in relation to the prescribed facilities—whether presently prescribed in the schedules or added in the future—without any concern about impact on provincial jurisdiction. Plainly this interpretation should be avoided if the statutory text admits of another interpretation, as it does here.

62. Further, I note that a head of power recognized under the POGG national concern branch is permanent, while the emergency branch is temporary (*Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 SCR 373 at 461, Beetz J, dissenting but not on this point; *Re GGPPA* at para 102). One may therefore question the extent to which the

compétence POBG, il n'est pas nécessaire que j'examine les autres arguments selon lesquels elle relève du volet d'urgence de la compétence en matière de POBG ou du pouvoir déclaratoire prévu au paragraphe 91(29) et à l'alinéa 92(10)c).

60. Je souligne que les trois compétences fédérales invoquées par l'EIDER sont exceptionnels par rapport à la compétence législative du Parlement à l'égard des catégories de sujets énumérés à l'article 91 (et à quelques autres dispositions constitutionnelles qui attribuent une compétence législative au Parlement). Mais le volet d'urgence de la POBG et le pouvoir déclaratoire se distinguent même du volet de l'intérêt national parce que l'exercice des deux premières compétences équivaut presque à une modification du partage de la compétence législative entre le Parlement et les législatures provinciales. Au-delà du principe habituel selon lequel les tribunaux devraient éviter d'examiner des questions constitutionnelles qui ne sont pas nécessaires à la résolution du différend dont ils sont saisis, il convient de faire preuve d'une prudence particulière dans l'interprétation de ces compétences fédérales exceptionnelles.

61. Par exemple, si l'on jugeait que cette loi était valablement à l'égard des installations visées en vertu du pouvoir déclaratoire, il ne serait pas nécessaire de faire l'analyse ci-dessus et le Parlement fédéral pourrait légiférer à l'égard des installations visées, qu'elles soient actuellement visées par les annexes ou ajoutées à l'avenir, sans tenir compte des effets sur la compétence provinciale. De toute évidence, cette interprétation devrait être évitée si le texte législatif admet d'une autre interprétation, comme c'est le cas en l'espèce.

62. De plus, je souligne qu'un chef de compétence reconnu en vertu du volet d'intérêt national POBG est permanent, tandis que le volet d'urgence est temporaire (*Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373 à la p 461, le juge Beetz, dissident, mais non sur cette question; *Renvois sur les PGPGES* au para 102).

emergency branch could be applicable, given the non-temporary nature of the Act. Conversely, a judgment upholding the Act on this basis would raise grave concerns about Parliament's power to invade areas of provincial jurisdiction under the cloak of the emergency power.

### **Should the Regulations be quashed on administrative law grounds?**

63. In light of my conclusion that the Act is constitutionally valid, it is necessary to proceed to the administrative law issues in this case. EIDER submits that the making of the Regulations was *ultra vires* for three reasons: (1) it was unreasonable in light of the Act's requirements and the SCAUP's determinations; (2) more particularly, that the Regulations did not adequately take into account the affirmation found in section 7 of the Act; and (3) that the Regulations were made for an improper purpose — to undermine rather than to satisfy the requirements of the Act.

64. EIDER has phrased its challenge to the Regulations in terms of *vires*. However, since *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v Vavilov*, 2019 SCC 65, and arguably prior, the touchstone of substantive judicial review is reasonableness, with narrow avenues for correctness review. I understand EIDER to accept this, and EIDER does in fact articulate the correct approach to substantive review in its submissions. I will avoid the language of *vires* as it evokes an image of jurisdictional analysis from the infancy of judicial review (see, e.g., *CUPE v NB Liquor Corporation*, [1979] 2 SCR 227).

65. I am of course conscious that leave to appeal from *Auer v Auer*, 2022 ABCA 375, has been

On peut donc se demander en quelle mesure le volet des mesures d'urgence pourrait s'appliquer, puisque la Loi n'est pas de nature temporaire. En revanche, un jugement confirmant la validité de la Loi pour cette raison soulèverait de graves préoccupations quant à la faculté du Parlement d'envahir des champs de compétence provinciale sous le couvert du pouvoir d'urgence.

### **Le Règlement devrait-il être annulé pour des motifs de droit administratif ?**

63. À la lumière de ma conclusion que la Loi est constitutionnelle, il est nécessaire d'examiner les questions de droit administratif en l'espèce. L'EIDER soutient que l'adoption du Règlement était *ultra vires* pour trois raisons : (1) elle était déraisonnable compte tenu des exigences de la Loi et des déterminations du GREBE ; (2) en particulier, le Règlement n'a pas tenu suffisamment compte de l'affirmation qui se retrouve à l'article 7 de la Loi ; et (3) le Règlement a été pris pour une fin illégitime, c'est-à-dire miner les exigences de la Loi plutôt que de les remplir.

64. L'EIDER a formulé sa contestation du Règlement sous l'angle du *vires*. Toutefois, depuis *l'arrêt Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, et voire même auparavant, la pierre angulaire du contrôle judiciaire sur le fond est la norme de la décision raisonnable, avec des voies étroites qui donnent sur le contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte. Je comprends que l'EIDER l'accepte, et l'EIDER articule la bonne approche à l'examen sur le fond dans son mémoire. J'éviterai l'étiquette du *vires*, car ce mot évoque l'image d'une analyse axée sur la compétence qui date du début du contrôle judiciaire moderne (voir, par ex., *SCFP c Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 RCS 227).

65. Je suis bien conscient que l'autorisation d'interjeter appel de l'arrêt *Auer c Auer*, 2022

granted and that the Supreme Court of Canada has taken its decision in that case under reserve. It is possible that the framework of analysis for administrative law questions of *vires* will be considerably altered. But the parties have urged this Court to proceed based on the state of the law as it now stands, presumably leaving any possible changes in the framework to be dealt with as new arguments on appeal if doing so proves necessary.

66. In my view, applying the law as it now stands, this application for judicial review can be disposed of on EIDER's first submitted ground: that the making of the Regulations was substantively unreasonable in light of the relevant factual and legal constraints on the decision maker. In this instance, I find the following factors to be particularly relevant: (1) the governing Act, (2) the determinations of the SCAUP, and (3) the potential impact of the decision on individuals throughout the country. In light of those constraints, the RIAS and OIC making the Regulations do not reflect a coherent and rational chain of analysis or a justified decision.

67. First, the Act plainly aims to increase emissions stringency standards where feasible, not leave them undisturbed. As reviewed above, the Act envisages *additional* measures that can be *implemented* within declared sectors and works (see s 2, and the use of the term "feasible measure" under s 11). Similarly, the Act in its Preamble asserts that "measures adopted to date have proven inadequate to respond to the climate emergency." In assessing whether increases are feasible, the Act calls for significant weight to be given to the determinations of the SCAUP, which is comprised of experts. It does so by placing an obligation on the GIC to take into account those determinations and to depart from them only if the GIC is of the opinion that the determinations do not reflect feasible measures for the year (s 15).

ABCA 375, a été accordée et que la Cour suprême du Canada a pris cette affaire en délibéré. Il est possible que le cadre d'analyse pour les questions de compétence en droit administratif soit modifié, peut-être de façon importante. Mais les parties ont exhorté cette Cour à procéder en se fondant sur l'état actuel du droit, en laissant vraisemblablement l'effet de tout changement dans le cadre d'analyse à l'appel, à la lumière d'arguments supplémentaires, si cela s'avère nécessaire.

66. À mon avis, si l'on applique le droit actuel, la présente demande en contrôle judiciaire peut être rejetée pour le premier motif invoqué par l'EIDER, à savoir que l'adoption du Règlement était déraisonnable sur le fond compte tenu des contraintes factuelles et juridiques auxquelles le décideur était soumis. En l'espèce, j'estime que les facteurs suivants sont les plus pertinents : (1) la loi applicable, (2) les déterminations du GREBE et (3) les répercussions possibles de la décision sur les individus dans l'ensemble du pays. À la lumière de ces contraintes, le REIR et le décret qui édicte le Règlement ne reflètent pas une chaîne d'analyse cohérente et rationnelle ou une décision justifiée.

67. Premièrement, la loi vise clairement à augmenter les normes de rigueur en matière d'émissions dans la mesure du possible, et non à les laisser inchangées. Comme nous l'avons vu plus haut, la loi prévoit des mesures *supplémentaires* qui peuvent être *mises en œuvre* dans les secteurs et les travaux déclarés (voir l'art 2, ainsi que l'emploi de l'expression « mesures réalisables » à l'art 11). De même, la Loi affirme dans son préambule que « les mesures adoptées jusqu'à présent se sont révélées insuffisantes pour répondre à l'urgence climatique ». Pour déterminer si des augmentations sont réalisables, la Loi exige qu'un poids important soit accordé aux déterminations du GREBE, qui est composé d'experts. Pour ce faire, il impose à la gouverneure en conseil l'obligation de tenir compte des déterminations du GREBE et de ne s'en écarter que si elle est d'avis que ces

déterminations ne reflètent pas des mesures réalisables pour l'année (art 15).

68. Second, the SCAUP determinations rejected by the GIC are thoroughly supported. The SCAUP was discerning in the efficiency standards determinations that it submitted to the Minister. For many kinds of infrastructure, the SCAUP determined that *no* increase would be feasible, and in aggregate, only a 0.5% increase was determined to be feasible. It is clear that the determinations were carefully calibrated to avoid overreach.

69. I note that I do not have the benefit of the recommendations that the Minister provided to the GIC. This Court previously ruled that these could be withheld pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*. In any case, the Act does not direct the GIC to give any weight to the recommendations of the Minister.

70. Third, as regards the impact of the decision on individuals, it is notable that Parliament has deemed that failure to enact feasible measures “causes grave harms and violates foundational rights, including the right to life and security of the person that is protected by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.” While this is phrased in terms of a *Charter* right, for the purpose of this case it is enough to recognize that the impacts are a factual constraint that must be taken into account by the GIC when making regulations. Moreover, I have also found as a fact that unmitigated human-driven climate change poses serious risks to human health, which can endanger peoples’ lives, physical integrity, and psychological integrity.

68. Deuxièmement, les déterminations du GREBE rejetées par la gouverneure en conseil sont pleinement étayées. Le GREBE a fait preuve de jugement dans les déterminations des normes d'efficacité qu'il a transmis au ministre. Pour de nombreux types d'infrastructures, le GREBE a déterminé qu'*aucune* augmentation serait réalisable et, dans l'ensemble, seule une augmentation de 0,5 % a été jugée réalisable. Il est clair que les déterminations ont été soigneusement pondérées pour éviter d'aller trop loin.

69. Je remarque que je ne peux pas prendre connaissance des recommandations que le ministre a formulées à l'intention de la gouverneure en conseil. Notre Cour a déjà décidé que ces documents pouvaient être exclus en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Quoi qu'il en soit, la Loi n'oblige pas la gouverneure en conseil à accorder du poids aux recommandations du ministre.

70. Troisièmement, en ce qui concerne les répercussions de la décision sur les individus, il convient d'observer que le Parlement a jugé que le défaut d'adopter des mesures réalisables « cause de graves préjudices et viole des droits fondamentaux, y compris le droit à la vie et à la sécurité de la personne qui est protégé par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ». Bien que ceci soit articulé comme un droit garanti par la *Charte*, il suffit, aux fins de la présente affaire, de reconnaître que les effets constituent une contrainte factuelle dont la gouverneure en conseil doit tenir compte lorsqu'elle prend un règlement. De plus, j'ai également constaté que le changement climatique d'origine humaine pose de graves risques pour la santé humaine, ce qui peut mettre en danger la vie, l'intégrité physique et l'intégrité psychologique des gens.

71. I am not persuaded that the Regulations are reasonable in light of the three constraints reviewed above. The reasons expressed in the OIC for the Regulations are admittedly skeletal. However, when reviewing regulations, the RIAS, if available, may be treated as expressing additional “reasons” for making the regulations (*Portnov v Canada (AG)*, 2021 FCA 171 at para 34; *Parker v Canada (AG)*, 2023 FC 1419 at para 222; *Vavilov* at para 137). Accordingly, it is the collective reasons in the OIC and RIAS that had to justify the Regulations in light of the constraints set out above.

72. Beyond reciting the determinations of the SCAUP, the RIAS does not engage with the determinations or the evidence behind them. Instead, without describing any evidence that led to this view, it simply expresses a conclusory concern about “renewed monetary and fiscal policy measures designed to control inflation.” The RIAS does not go on to explain how, even if such measures came to pass, this would constitute an undue economic or social hardship. This is a fundamental gap, revealing that the making of the Regulations was based on an unreasonable chain of analysis.

73. Whether a hardship is “undue” must be considered in light of “legal, technological, economic and social constraints” (s 2, definition of “feasible measure”). The term “undue” is not simply a stand-in for “significant.” “Undue” connotes imbalance. As the Supreme Court of Canada has said in other contexts where this term is used, by its use the reader “infers that some hardship is acceptable” (*Central Okanagan School District No 23 v Renaud*, [1992] 2 SCR 970 at 984, cited with approval in *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v BCGSEU*, [1999] 3 SCR 3 at para 62).

71. Je ne suis pas convaincu que le Règlement soit raisonnable à la lumière des trois contraintes examinées ci-dessus. Il est vrai que les motifs énoncés par le décret pour justifier le Règlement sont peu détaillés. Toutefois, lors du contrôle des règlements, le REIR, s'il est disponible, peut être considéré une source supplémentaire des « motifs » pour la prise du règlement (*Portnov c Canada (PG)*, 2021 CAF 171 au para 34 ; *Parker c Canada (PG)*, 2023 CF 1419 au para 222 ; *Vavilov* au para 137). Par conséquent, ce sont les motifs énoncés collectivement dans le décret et le REIR qui devaient justifier le Règlement à la lumière des contraintes énoncées ci-dessus.

72. Au-delà de répéter les déterminations du GREBE, le REIR ne s'intéresse ni aux déterminations ni aux éléments de preuve qui les sous-tendent. Au contraire, sans décrire les éléments de preuve qui ont mené à cette conclusion, il exprime simplement une préoccupation sommaire au sujet de « nouvelles mesures de politique monétaire et budgétaire conçues pour contrôler l'inflation ». Le REIR n'explique pas en outre comment, même si de telles mesures étaient adoptées, cela constituerait une difficulté économique ou sociale excessive. Il s'agit d'une lacune fondamentale, qui démontre que la prise du Règlement était fondée sur une chaîne d'analyse déraisonnable.

73. La question de savoir si une difficulté est « excessive » doit être examinée à la lumière des « contraintes juridiques, technologiques, économiques et sociales » (art 2, définition de « mesure réalisable »). L'expression « excessive » n'est pas simplement l'équivalent du mot « important ». « Excessif » laisse croire à un déséquilibre. Comme l'a dit la Cour suprême du Canada dans d'autres contextes où ce terme est employé, le lecteur « déduit qu'une certaine difficulté est acceptable » (*Central Okanagan School District No 23 c Renaud*, [1992] 2 RCS 970 à la p 984, cité avec approbation dans *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations*



*Commission) c BCGSEU*, [1999] 3 RCS 3 au para 62).

74. In this case, any hardship must be weighed against the recognized “grave harms” that may be realized absent the implementation of additional feasible measures. The RIAS focuses on the potential monetary and fiscal policy responses without conducting a balancing exercise to conclude that such responses would result in *undue* hardship.

75. It is certainly within the discretion of the GIC to depart from the determinations of the SCAUP. But given the potential impact on those affected by this decision and the significant weight placed on the SCAUP’s determinations by the statutory scheme, more is required from the RIAS or the OIC to explain such a drastic departure from the determinations.

76. For these reasons, I conclude that the making of the Regulations was unreasonable.

77. It is unnecessary to address either the argument grounded on the section 7 affirmation independently or the argument that the Regulations were adopted for an improper purpose.

## **CONCLUSION**

78. The Attorney General of Canada’s motion for a declaration that the Act is unconstitutional is dismissed.

79. EIDER’s application for judicial review is allowed. I order that the Regulations be quashed.

74. Dans ce cas, les difficultés éprouvées doivent être mises en balance avec les « préjudices graves » reconnus qui pourraient se produire en l'absence de mesures réalisables supplémentaires. Le REIR met l'accent sur les réponses potentielles en lien avec les politiques monétaires et budgétaires sans entreprendre un exercice de pondération pour conclure que de telles réponses entraîneraient une difficulté *excessive*.

75. La gouverneure en conseil avait certainement le pouvoir discrétionnaire de s'écarter des déterminations du GREBE. Toutefois, compte tenu des répercussions possibles de cette décision sur les personnes touchées et du poids important accordé aux déterminations du GREBE par le régime législatif, il fallait plus de détails dans le REIR ou le décret pour expliquer un écart si important par rapport à de telles déterminations.

76. Pour ces motifs, je conclus que l'adoption du Règlement était déraisonnable.

77. Il n'est pas nécessaire d'examiner l'argument fondé sur l'affirmation dans l'article 7 ou l'argument selon lequel le Règlement a été adopté à des fins illégitimes.

## **CONCLUSION**

78. La requête du procureur général du Canada visant à obtenir un jugement déclaratoire d’invalidité de la Loi est rejetée.

79. La demande de contrôle judiciaire d'EIDER est accueillie. Je déclare le Règlement invalide.

**FEDERAL COURT OF APPEAL**

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

2024 FCA 562

2024 CAF 562

CORAM: SWAN J.A.  
PIGEON J.A.  
SWIFT J.A.

CORAM: LA JUGE SWAN  
LA JUGE PIGEON  
LE JUGE SWIFT

BETWEEN:

ENTRE:

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Appellant

Appelant

and

et

ENVIRONMENTAL INTERESTS DEFENCE AND  
EMERGENCY RESPONSE GROUP

GROUPE DE DÉFENSE DES INTÉRÊTS  
ENVIRONNEMENTAUX ET D'INTERVENTION  
D'URGENCE

Respondent

Intimé

REASONS FOR JUDGMENT BY: SWAN J.A.  
CONCURRED IN BY: PIGEON J.A.  
DISSENTING REASONS BY: SWIFT J.A.

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE SWAN  
Y A SOUSCRIT : LA JUGE PIGEON  
MOTIFS DISSIDENTS : LE JUGE SWIFT

**REASONS FOR JUDGMENT**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**SWAN J.A. –**

**LA JUGE SWAN –**

**INTRODUCTION**

**INTRODUCTION**

1. This appeal puts in issue the constitutional validity of the *Climate Emergency Act*, SC 2023, c 34 (**Act**) as well as the administrative law validity of the *Electricity Sector Emissions Stringency Regulations, 2024*, SOR/2024-401 (**Regulations**) enacted by the Governor in Council (**GIC**) pursuant to the Act. Like Guillemot J. of the Federal Court, I would decline the Attorney General of Canada's invitation to declare that the Act is *ultra vires* Parliament. Further, I also conclude that the Regulations should be quashed on

1. Le présent pourvoi met en question la validité de la *Loi sur l'urgence climatique*, LC 2023, ch 34 (**Loi**) ainsi que la validité sur le plan du droit administratif du *Règlement de 2024 sur la rigueur des émissions du secteur de l'électricité*, DORS/2024-401 (**Règlement**), pris par la gouverneure en conseil en vertu de la Loi. À l'instar de la juge Guillemot de la Cour fédérale, je suis d'avis de refuser la demande du procureur général du Canada de déclarer que la Loi excède la compétence du Parlement. De plus, je conclus également que le Règlement

administrative law grounds. Accordingly, I would dismiss the Attorney General of Canada's appeal.

2. However, I reach the conclusions set out above for different reasons than those found in the Federal Court's reasons. In my view, the matter that the Act addresses should be classified as falling within Parliament's power to legislate for the peace, order and good government of Canada under the opening words of section 91 of the *Constitution Act, 1867* (**POGG**), but in relation to the emergency branch of that power. With respect to the Regulations, I conclude that in enacting them the GIC acted for an improper purpose, which requires that they be quashed.
3. I reach these conclusions on the basis of the facts as found by the Federal Court, which are owed deference in the circumstances (*Housen v Nikolaisen*, 2002 SCC 33 at para 10). I note in passing that while it is unusual to provide as detailed an account of parliamentary proceedings as Guillemot J. did, in the unusual circumstances this approach was helpful. Accordingly, I turn directly to the analysis of the substantive issues that have been raised on appeal.

#### **ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL LAW ISSUES**

4. With respect to the constitutional questions raised in this appeal, the standard of review is correctness (*Housen* at para 8). This Court must accordingly determine whether the Federal Court was correct to uphold the constitutional validity of the Act, either on the basis of the POGG national concern power, or any of the other heads of power advanced by the Environmental Interests Defence and Emergency Response Group (**EIDER**) in defence of the Act.

devrait être annulé pour des motifs de droit administratif. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi du procureur général du Canada.

2. Toutefois, j'arrive aux conclusions énoncées ci-dessus pour des raisons différentes de celles qui se retrouvent dans les motifs de la Cour fédérale. À mon sens, la matière visée par la Loi devrait être classée comme relevant de la compétence du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada en vertu du chapeau de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (**POBG**) en lien avec le volet d'urgence de cette compétence. En ce qui concerne le Règlement, je conclus qu'en l'édictant, la gouverneure en conseil a agi pour une fin illégitime, ce qui exige qu'il soit annulé.
3. J'arrive à ces conclusions en me fondant sur les faits constatés par la Cour fédérale, qui commandent la déférence dans les circonstances (*Housen c Nikolaisen*, 2002 CSC 33 au para 10). Je souligne en passant que, bien qu'il soit inhabituel de fournir un compte rendu aussi détaillé des travaux parlementaires que l'a fait la juge Guillemot, dans ces circonstances inhabituelles, ce résumé a été utile. Par conséquent, je passe directement à l'analyse des questions de fond qui ont été soulevées en appel.

#### **ANALYSE DES QUESTIONS DE DROIT CONSTITUTIONNEL**

4. En ce qui concerne les questions constitutionnelles soulevées dans le présent pourvoi, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte (*Housen* au para 8). La Cour doit donc déterminer si la Cour fédérale a eu raison de confirmer la validité constitutionnelle de la Loi, soit sur la base du volet de l'intérêt national de la compétence POBG, soit sur l'un ou l'autre des autres chefs de compétence invoqués par le Groupe de défense des intérêts environnementaux et d'intervention d'urgence (**EIDER**) pour défendre

5. I note at the outset that I have no doubt that the Attorney General of Canada's challenge of the Act's constitutional validity is justiciable.

#### **POGG national concern branch**

6. I cannot agree with Guillemot J.'s conclusion that the Act can be upheld on the basis of the national concern doctrine.
7. Critically, the application of this Act to yet-to-be-identified sectors or facilities prevents the conclusion that there is a "singleness, distinctiveness, and indivisibility" of the matter. Importantly, the matter recognized by Guillemot J. included the open-ended establishment of "a set of works of importance for Canada's transition to a low-carbon economy" (at para 46).
8. It is not enough to simply read down the GIC's ability to add to Schedules 1 and 2. Part of the pith and substance of the Act is the establishment of that set of works to which the Act will apply. Given the unknown reach of the Act, I cannot conclude that the Act falls within the ambit of the constrained and careful application of the national concern doctrine to "exceptional" cases (*References re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2021 SCC 11 (**Re GGPPA**) at para 109).

#### **POGG emergency branch**

9. In my view, the Act falls instead within the authority of Parliament under the emergency branch of the POGG power.
10. There can be no denying that climate change is an emergency, as the Act declares in section 6. Indeed, declaring the existence of this emergency is a core purpose of the Act (s 5(a)).

la validité de la Loi.

5. Je souligne d'emblée que je n'ai aucun doute que la contestation de la validité constitutionnelle de la Loi par le procureur général du Canada est justiciable.

#### **Le volet de l'intérêt national du pouvoir POBG**

6. Je ne puis souscrire à la conclusion de la juge Guillemot selon laquelle la Loi peut être jugée valide sur la base de la théorie de l'intérêt national.
7. Il est important d'observer que l'application de cette loi à des secteurs ou à des installations qui n'ont pas encore été définis empêche de conclure qu'il y a « unicité, distinctivité et indivisibilité » de la matière. De plus, la matière reconnue par la juge Guillemot comprenait l'établissement non limité d'un « ensemble de travaux importants pour la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone » (au para 46).
8. Il ne suffit pas de donner une interprétation atténuée à la faculté de la gouverneure en conseil d'ajouter des éléments aux annexes 1 et 2. Une partie du caractère véritable de la Loi consiste à établir les travaux auxquels la Loi s'appliquera. Compte tenu de la portée inconnue de la Loi, je ne peux pas conclure qu'elle relève de l'application restreinte et prudente de la doctrine de l'intérêt national aux cas « exceptionnels » (*Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11 (**Renvois sur les PGPGES**) au para 109).

#### **Le volet urgence du pouvoir POBG**

9. À mon avis, la Loi relève plutôt de la compétence du Parlement en vertu du volet d'urgence de la compétence POBG.
10. On ne peut nier que les changements climatiques constituent une urgence, comme le déclare la Loi à l'article 6. En effet, la déclaration de l'existence de cette situation d'urgence est

As the Preamble rightly makes plain, climate change is caused in large measure by the emission of greenhouse gases. The generation of electricity, especially by burning coal and natural gas, is a major source of greenhouse gas emissions. Part of the electricity generated is lost in transmission, which requires that more electricity be generated and which in turn causes more greenhouse gases to be emitted.

11. Not coincidentally, electricity generation and transmission are the two sectors that are listed in Schedule 1 of the Act. They are sectors that are intimately bound up in the problem that has led to the climate emergency. And they may also be part of the solution. Indeed, there is now broad recognition that widespread electrification will be necessary in order to move past other, more carbon-intensive forms of energy.

12. The requirement of temporariness, which Guillemot J. rightly noted in paragraph 62 of her reasons forms part of the emergency branch power, is intended to ensure that Parliament cannot use an emergency long since passed to invade whole swaths of provincial legislative authority. But it would be absurd to construe the temporariness requirement as preventing Parliament from addressing an emergency like climate change, whose end point cannot be as neatly delineated as the end of a war or pandemic.

13. Although the Act itself is not expressly temporary in nature, it is undoubtedly aimed at addressing and ultimately helping end an emergency that is not expected to be permanent. It is plain that the *legislative tools* that give the federal government powers in temporary emergency contexts need not themselves be temporary. For instance, the

l'un des objectifs essentiels de la Loi (al 5a)). Comme le préambule l'indique clairement et à juste titre, les changements climatiques sont causés en grande partie par l'émission de gaz à effet de serre. La production d'électricité, en particulier par la combustion du charbon et du gaz naturel, est une source majeure d'émissions de gaz à effet de serre. Une partie de l'électricité produite est perdue lors du transport, ce qui nécessite de produire plus d'électricité, ce qui entraîne une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

11. Ce n'est pas par coïncidence que la production et le transport d'électricité sont les deux secteurs énumérés à l'annexe 1 de la Loi. Ce sont des secteurs qui sont directement liés au problème qui a conduit à l'urgence climatique. Et ceux-ci peuvent aussi faire partie de la solution. En effet, il est maintenant largement admis qu'une électrification généralisée sera nécessaire pour réduire le recours à d'autres formes d'énergie à plus forte intensité de carbone.

12. L'exigence du caractère temporaire, que la juge Guillemot a souligné à juste titre au paragraphe 62 de ses motifs fait partie du volet d'urgence, vise à faire en sorte que le Parlement ne puisse pas se prévaloir d'une situation d'urgence révolue depuis longtemps pour envahir des pans entiers de la compétence législative provinciale. Mais il serait absurde d'interpréter l'exigence du caractère temporaire comme empêchant le Parlement de faire face à une urgence comme celle qui résulte des changements climatiques, dont la conclusion ne peut pas être aussi clairement délimitée que la fin d'une guerre ou d'une pandémie.

13. Bien que la Loi elle-même ne soit pas expressément de nature temporaire, elle vise sans aucun doute à répondre et aider à mettre fin à une situation d'urgence qui ne devrait pas être permanente. Il est évident que les *outils législatifs* qui attribuent au gouvernement fédéral des pouvoirs dans des contextes d'urgence temporaire n'ont pas besoin d'être

*Emergencies Act*, RSC 1985, c 22 (4<sup>th</sup> Supp), is not temporary legislation. It has been in the statute book since it was enacted, ready to be activated in contexts where it is necessary to do so (see generally *Canadian Frontline Nurses v Canada (AG)*, 2024 FC 42). Nevertheless, the constitutionality of the *Emergencies Act* has never been cast into question by the courts on division of powers grounds. It is instead the *circumstances* that the legislation addresses that must be temporary. In other words, the emergency must be one that will, in time, end.

14. Here, the matter addressed is not expected to be permanent. Rather, it may reasonably be expected that the Act will remain in force so long as climate change poses urgent risks and so long as increasing emissions stringency standards is a viable response. Just as it was possible for the Supreme Court to infer the existence of the emergency itself in *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 SCR 373 (**Re Anti-Inflation**), the necessary temporariness can be inferred from the Act here. When climate change is brought under control, when Canada has transitioned to a net-zero carbon economy, or when no further emissions stringency increases are feasible, the Act will effectively be spent.

15. With respect to section 92A of the *Constitution Act, 1867*, I note that the Supreme Court of Canada held in *Ontario Hydro v Ontario (Labour Relations Board)*, [1993] 3 SCR 327 that section 92A does not limit Parliament's legislative authority under the national concern branch of the POGG power.

16. This result—that the Act is constitutionally valid—accords with the scheme of the

temporaires en soi. Par exemple, la *Loi sur les mesures d'urgence*, LRC 1985, ch 22 (4<sup>e</sup> suppl), n'est pas une loi temporaire. Elle fait partie du recueil de lois depuis qu'elle a été adoptée, prête à être mise en œuvre dans les contextes où il s'avère nécessaire de le faire (voir, de façon générale, *Canadian Frontline Nurses c Canada (PG)*, 2024 CF 42). Néanmoins, la validité de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'a jamais été remise en question par les tribunaux sur le plan du partage des compétences. Ce sont plutôt les *circonstances* visées par la loi qui doivent être temporaires. En d'autres termes, l'urgence en question doit en être une qui prendra éventuellement fin.

14. En l'espèce, on ne s'attend pas à ce que la matière abordée soit permanente. On peut plutôt raisonnablement s'attendre à ce que la Loi demeure en vigueur tant que les changements climatiques poseront des risques urgents et que l'augmentation des normes de rigueur en matière d'émissions constituera une réponse pratique à ces risques. Tout comme la Cour suprême a pu inférer l'existence de l'urgence elle-même dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373 (**Renvoi relatif à la Loi anti-inflation**), le caractère temporaire nécessaire peut être déduit de la Loi en l'espèce. Lorsque les changements climatiques seront maîtrisés, que le Canada aura fait la transition vers une économie carboneutre ou qu'il n'est plus possible d'augmenter davantage la rigueur des normes en matière d'émissions, la Loi sera effectivement caduque.

15. En ce qui concerne l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, je souligne que la Cour suprême du Canada a statué, dans l'arrêt *Ontario Hydro c Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 RCS 327, que l'article 92A ne limite pas la compétence législative du Parlement en vertu du volet de l'intérêt national de la compétence POGG.

16. Ce résultat, à savoir la validité de la Loi, est conforme au cadre de la Constitution. La *Loi*

Constitution. The *Constitution Act, 1867* planted a living tree in this country's soil. It should not be construed in a way that allows climate change to light that tree aflame.

### Declaratory power

17. Given my conclusion in respect of the POGG emergency branch, I do not consider it necessary to proceed to an assessment of whether the Act might also be upheld under the declaratory power conferred by paragraph 92(10)(c).

### Legislative affirmation of a constitutional right

18. All that remains with respect to the constitutional issues in this case is to determine whether the legislative affirmation of the scope of section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides a reason to revisit any of the conclusions set out above. In other words, does section 7 of the Act take the statute outside the bounds of what might otherwise be validly within Parliament's authority?

19. I begin by noting the Supreme Court of Canada's recent emphasis on determining the classification of statutes as a whole when that is what the proceeding calls for (*Reference re An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families*, 2024 SCC 5 (**Re Indigenous Child and Family Services**) at para 38; *Re GGPPA* at para 70).

20. In this case, as I understand the Attorney General of Canada's argument, it is that the *Climate Emergency Act* is constitutionally invalid *as a whole*. I therefore consider it unnecessary to assess section 7 of the Act in isolation. I say this in view of the fact that section 7 is plainly severable from the rest of the statute (see *Schachter v Canada*, [1992] 2

*constitutionnelle de 1867* a planté un arbre vivant dans le sol de ce pays. Elle ne doit pas être interprétée d'une manière qui permettrait au changement climatique de mettre le feu à cet arbre.

### Le pouvoir déclaratoire

17. Compte tenu de ma conclusion concernant le volet d'urgence de la compétence pour le POBG, je ne crois pas nécessaire de procéder à une évaluation de la question de savoir si la Loi pourrait également être jugée valide sur le plan du pouvoir déclaratoire attribué par l'alinéa 92(10)c).

### Affirmation législative d'un droit constitutionnel

18. En ce qui concerne les questions constitutionnelles en l'espèce, il ne reste plus qu'à déterminer si l'affirmation par le Parlement de la portée de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* constitue une raison de réexaminer l'une ou l'autre des conclusions énoncées ci-dessus. En d'autres termes, l'article 7 de la Loi fait-il sortir la Loi des limites de ce qui pourrait autrement relever de la compétence du Parlement ?

19. Je commencerai par souligner que la Cour suprême du Canada a récemment mis l'accent sur la classification des lois dans leur ensemble lorsque c'est ce que les procédures mettent en cause (*Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, 2024 CSC 5 (**Renvoi sur les services à l'enfance et à la famille autochtones**) au para 38 ; *Renvois sur les PGPGES* au para 70).

20. En l'espèce, si je comprends bien l'argument du procureur général du Canada, celui-ci prétend que la *Loi sur l'urgence climatique* est constitutionnellement invalide *dans son ensemble*. J'estime donc qu'il n'est pas nécessaire d'évaluer la validité de l'article 7 de la Loi seul. Je dis cela compte tenu du fait que l'article 7 est manifestement dissociable du

SCR 679). Thus, whatever constitutional difficulties may exist in relation to it, they have no bearing on the arguments that the Attorney General of Canada has advanced. Accordingly, they should be left for another day. The Act as a whole is constitutionally valid.

## ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE LAW ISSUES

21. I now turn to the administrative law issues in this case. In brief, the question is whether the Regulations should be quashed. In my view, they should. Thus, I would also dismiss the Attorney General of Canada's appeal on the administrative law issues.

### Substantive reasonableness

22. The making of regulations by the GIC is an administrative decision, which in my view is reviewable on the reasonableness standard (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v Vavilov*, 2019 SCC 65 at paras 65–68; *Portnov v Canada (AG)*, 2021 FCA 171 at paras 18–28).

23. I recognize the same constraints identified by Guillemot J.: the Act, the determinations of the SCAUP, and the impacts on individuals throughout the country. I also turn first to the RIAs as an expression of the GIC's rationale.

24. However, I would also recognize certain aspects of the regulation-making context that caution against a limited view of the "reasons" that would unduly focus on the RIAs to the exclusion of other indicators of the GIC's rationale. As *Vavilov* instructs, courts must recognize that reasons can become "clear to everyone" when viewing the record as a whole, including related debate, deliberations, and policy statements. For a decision made at the highest levels of policy-making—such as a

reste de la loi (voir *Schachter c Canada*, [1992] 2 RCS 679). Par conséquent, quelles que soient les difficultés constitutionnelles qui peuvent exister à cet égard, elles n'ont aucune incidence sur les arguments formulés par le procureur général du Canada. En conséquence, elles devraient être débattues à un autre moment. La Loi dans son ensemble est valide.

## ANALYSE DES QUESTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF

21. J'aborde maintenant les questions de droit administratif en l'espèce. En bref, la question est de savoir si le Règlement devrait être annulé. À mon avis, il devrait l'être. Par conséquent, je suis également d'avis de rejeter l'appel du procureur général du Canada sur les questions de droit administratif.

### Le caractère raisonnable quant au fond

22. La prise de règlements par la gouverneure en conseil est une décision administrative qui, à mon avis, est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux paras 65–68 ; *Portnov c Canada (PG)*, 2021 CAF 171 aux paras 18–28).

23. Je reconnais les mêmes contraintes que celles identifiées par la juge Guillemot : la Loi, les déterminations du GREBE et les répercussions sur les individus partout au pays. Je me penche également d'abord sur le REIR comme source des motifs de la gouverneure en conseil.

24. Toutefois, je reconnais également certains aspects du contexte réglementaire qui mettent en garde contre une vision limitée des « motifs » qui mettrait indûment l'accent sur le REIR à l'exclusion d'autres éléments qui peuvent éclaircir le raisonnement de la gouverneure en conseil. Comme l'indique l'arrêt *Vavilov*, les tribunaux doivent reconnaître que les motifs peuvent devenir « clairs pour tous » lorsqu'on examine le dossier dans son ensemble, y compris les débats, les délibérations et les



regulation enacted by the GIC—this wider approach is essential to performing reasonableness review that is sensitive to the context.

25. The RIAS clearly suggests that the GIC was grappling with two sides of a difficult question, where climate change and economic considerations were both at issue. Given that the GIC ultimately rejected any of the SCAUP's determinations on what would constitute feasible measures for the year, one would normally be able to conclude that they did so for the rationale on the other side of the balance: economic considerations.

26. I note that the GIC's discretion to deviate from the determinations of the SCAUP is triggered when the GIC is of the view that the measures would constitute an "undue" economic or social hardship (Act, s 2, definition of "feasible measure"). The language of "economic instability" in the RIAS speaks for itself. One could assume that these are the concerns that the GIC viewed as a cause of undue hardship.

27. With respect, the "gaps" identified by Guillemot J. disappear when one accepts that reasons from the GIC need not trace out every logical step in its reasoning. It must be remembered that the GIC generally acts through a multi-member body (i.e., Cabinet or one of its committees). While each member may have considered broadly the same issues, their precise reasoning may very well have differed. We cannot expect this to be presented in the public-facing reasons. Indeed, the Supreme Court of Canada has recognized that the secrecy of Cabinet's debates is

énoncés de politique qui s'y rapportent. Dans le cas d'une décision prise aux plus hauts niveaux de l'élaboration des politiques, comme un règlement adopté par la gouverneure en conseil, cette approche plus large est essentielle pour effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui tient compte du contexte.

25. Le REIR suggère sans doute que la gouverneure en conseil était aux prises avec les deux côtés d'une question difficile, où les changements climatiques et les considérations économiques étaient tous deux en jeu. Étant donné que la gouverneure en conseil a finalement rejeté toutes les déterminations du GREBE sur ce qui constituerait des mesures réalisables pour l'année, on pourrait normalement conclure qu'elle l'a fait par souci pour ce qui se trouvait de l'autre côté de la balance : des considérations économiques.

26. Je souligne que le pouvoir discrétionnaire de la gouverneure en conseil de s'écarter des déterminations du GREBE ne naît que lorsque celle-ci est d'avis que les mesures constitueraient des difficultés économiques ou sociales « excessives » (Loi, art 2, définition de « mesure réalisable »). Le langage de « l'instabilité économique » dans le REIR est sans équivoque. On pourrait supposer que ce sont les préoccupations que la gouverneure en conseil a considérées comme une source de difficultés excessives.

27. Avec égards, les « lacunes » relevées par la juge Guillemot disparaissent lorsqu'on accepte qu'il ne soit pas nécessaire que les motifs de la gouverneure en conseil retracent chaque étape logique de son raisonnement. Il ne faut pas oublier que la gouverneure en conseil agit généralement par l'intermédiaire d'un organe composé de plusieurs membres (c.-à-d., le Cabinet ou l'un de ses comités). Bien que chacun des membres ait pu examiner en gros les mêmes questions, il se peut fort bien que leur raisonnement précis ait différé. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que cela soit

essential to good government (*Babcock v Canada (AG)*, 2002 SCC 57 at para 18). The high-level summary that the OIC and the RIAS provide is an appropriate way to convey the substance of the discussions, without piercing the protective sphere that shields Cabinet deliberations.

28. If the analysis were to end here, the above review would lead me to conclude that the making of the Regulations was reasonable. But EIDER also argues that the Regulations were made for an improper purpose. I turn to this issue in the paragraphs that follow.

### **Improper purpose**

29. In my view, this aspect of EIDER's argument falls outside of what can be accommodated within ordinary reasonableness review under *Vavilov*. In effect, EIDER is advancing an argument about the *motives*, a factor that the Attorney General of Canada notes is generally considered to be irrelevant (see, e.g., *Thorne's Hardware Ltd v The Queen*, [1983] 1 SCR 106, at 112–13; *Katz Group Canada Inc v Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64 at para 27). EIDER's argument is not just that the Regulations are substantively inconsistent with the Act. This was their first ground, addressed above. Rather, EIDER is further arguing that, subjectively, the GIC adopted these Regulations with the motive of undermining the Act.

30. I agree with the Attorney General of Canada that, generally, motives are irrelevant when reviewing the substantive reasonableness of regulations. This is why an argument about motive cannot be accommodated within reasonableness review. I also recognize why in *Thorne's Hardware* and *Katz* the Supreme Court of Canada directed courts not to consider motives. To do so would risk drawing a court into the assessment of the policy merits

présenté dans les motifs qui s'adressent au public. En effet, la Cour suprême du Canada a reconnu que le secret ministériel est essentiel à un bon gouvernement (*Babcock c Canada (PG)*, 2002 CSC 57 au para 18). Le résumé général fourni par le Commissariat et le REIR est une façon appropriée de transmettre la substance des discussions, sans percer la sphère protectrice qui protège les délibérations au sein du Cabinet.

28. Si l'analyse devait s'arrêter ici, l'examen qui précède m'amènerait à conclure que l'adoption du Règlement était raisonnable. Mais l'EIDER soutient également que le Règlement a été pris dans un dessein illégitime. J'aborde cette question dans les paragraphes qui suivent.

### **Une fin illégitime**

29. À mon avis, cet aspect de l'argument de l'EIDER dépasse ce qui peut être traité dans le cadre du contrôle ordinaire sous la norme de la décision raisonnable selon de l'arrêt *Vavilov*. En fait, l'EIDER formule un argument sur la *motivation*, un facteur qui, selon le procureur général du Canada, est généralement considéré comme non pertinent (voir, par ex., *Thorne's Hardware Ltd c La Reine*, [1983] 1 RCS 106 aux pp 112–13 ; *Katz Group Canada Inc c Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64 au para 27). L'argument de l'EIDER n'est pas seulement que le Règlement est incompatible avec la Loi sur le fond. C'était leur premier motif, abordé ci-dessus. L'EIDER ajoute que, sur le plan subjectif, la gouverneure en conseil a adopté ce règlement dans le but de miner la Loi.

30. Je suis d'accord avec le procureur général du Canada qu'en règle générale, la motivation n'est pas pertinente lorsqu'il s'agit d'examiner le caractère raisonnable des règlements sur le fond. C'est pourquoi l'argument fondé sur la motivation ne peut être examiné dans le cadre du contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable. Je reconnais également pourquoi, dans les arrêts *Thorne's Hardware* et *Katz*, la Cour suprême du Canada était d'avis

underlying a regulation. It would risk blurring the separation of powers. As this Court said in *Dixon v Canada (Governor in Council)* (CA), [1997] 3 FC 169, it is simply not the business of the court to query whether a decision was motivated by political expediency.

31. However, a decision-maker cannot shield an inquiry into purpose by characterizing the challenge as improperly prying into motives (*Innovative Medicines Canada v Canada (AG)*, 2020 FC 725 at para 102, aff'd 2022 FCA 210). And motive itself is still relevant for the narrow argument that the decision-maker has disguised its true purpose (*Innovative Medicines*, 2022 FCA 210 at para 59). This Court has also said that this is the “only” remaining basis for the use of the *Katz* standard (*ibid*).

32. Where a statute confers a broad and unrestricted delegation of power, as is often the case for delegated rule-making authority, the general avoidance of motive is justified. This Act does the opposite. Paragraph 15(2)(b) provides only *one* reason why the GIC may depart from the determinations of the SCAUP: when, in the GIC’s opinion, the determinations do not reflect feasible measures. This is hyper-constraining; it is not a call for hyper-deference. Following this clear legislative intent, courts have been invited in to consider motive in this circumstance.

33. Consistent with *Innovative Medicines* and *Katz*, however, for judicial review to succeed on this ground, the applicant needs the “clearest evidence” that the motivation is “irrelevant,”

que les tribunaux ne devaient pas tenir compte des motivations. Si l’on en tenait compte, on risquerait d’entraîner le tribunal dans l’évaluation du bien-fondé de la politique qui sous-tend un règlement. Cela risquerait de brouiller la séparation des pouvoirs. Comme l’a dit notre Cour dans l’arrêt *Dixon c Canada (Gouverneur en conseil)* (CA), [1997] 3 CF 169, il n’appartient tout simplement pas au tribunal de se demander si une décision était motivée par un calcul politique.

31. Toutefois, un décideur ne peut pas contrecarrer l’examen de l’objet de sa décision en qualifiant toute contestation d’enquête illégitime en vue de connaître les motivations (*Médicaments novateurs Canada c Canada (PG)*, 2020 CF 725 au para 102, conf par 2022 CAF 210). Et la motivation elle-même est toujours pertinente lorsqu’il est question de l’argument étroit que le décideur a tenté de dissimiler son réel objectif (*Innovative Medicines*, 2022 CAF 210 au para 59). La Cour a également déclaré qu’il s’agit du « seul » contexte aujourd’hui où il serait indiqué de recourir à la norme de l’arrêt *Katz* (*ibid*).

32. Lorsqu’une loi attribue un pouvoir large et sans restriction, comme c’est souvent le cas pour le pouvoir de prendre des règlements, le fait d’éviter la question de la motivation lors du contrôle judiciaire se justifie. Cette loi fait le contraire. L’alinéa 15(2)b) ne prévoit qu’une seule raison pour laquelle la gouverneure en conseil peut s’écarter des déterminations du GREBE : lorsque, de l’avis de la gouverneure en conseil, ces déterminations ne tiennent pas compte de ce qui serait une mesure réalisable. Cela est hyper-contraignant ; Il ne s’agit pas d’un appel à « l’hyper-retenu ». Conformément à cette intention claire du Parlement, les tribunaux ont été invités à examiner la motivation dans cette circonstance.

33. Toutefois, conformément aux arrêts *Innovative Medicines* et *Katz*, pour que la demande en contrôle judiciaire soit accueillie sur cette base, le demandeur a besoin de la « preuve la plus claire » que la motivation est « sans

“extraneous,” or “completely unrelated” to the true statutory purpose.

34. In this case, the Prime Minister’s statements open the door to examination of the motivations of the GIC, which EIDER argues reveals their improper purpose. I will begin by reviewing the facts supporting these arguments, then turn to the applicable legal framework.

35. Two statements made by the Prime Minister are at issue. The first is his admission in the House of Commons on 15 April 2024 that he intended to do all that he can to oppose the Act. The second includes his 17 June 2024 claims that the government would not let “extreme environmentalists” on the SCAUP transform Canada, nor let the Act undermine Canada’s competitiveness.

36. I note at the outset that I am not persuaded that parliamentary privilege presents a barrier to considering the 15 April 2024 statements. Undoubtedly the Prime Minister is immune from any legal consequences for those statements. But this immunity does not run so far as to prevent the Court from *considering* the statements.

37. For instance, it is well settled law that the courts can consider Hansard evidence to assist in statutory interpretation (*R v Morgentaler*, [1993] 3 SCR 463 at 484; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 SCR 2 at paras 34–35; *Canada (AG) v Power*, 2024 SCC 26 at para 92). Here, the Court is simply interpreting a statutory instrument: the OIC. There is no reason why the interpretation of this instrument cannot make reference to Hansard evidence as well. Thus, I conclude that both of the Prime Minister’s statements may be considered.

importance », qu’[elle] est « non pertinente » ou « complètement étrang[ère] » à l’objectif véritable de la loi.

34. En l’espèce, les déclarations du premier ministre ouvrent la porte à l’examen des motivations de la gouverneure en conseil, ce qui, selon l’EIDER, révèle sa fin illégitime. Je commencerai par passer en revue les faits à l’appui de ces arguments, puis je me tournerai vers le cadre d’analyse applicable.

35. Deux déclarations du premier ministre sont en cause. La première est son aveu à la Chambre des communes le 15 avril 2024 qu’il avait l’intention de faire tout ce qu’il pouvait pour s’opposer à la Loi. La seconde comprend ses affirmations du 17 juin 2024 selon lesquelles le gouvernement ne laisserait ni les [TRADUCTION] « écologistes extrémistes » du GREBE transformer le Canada, ni la Loi miner la compétitivité du Canada.

36. Je souligne d’emblée que je ne suis pas convaincu que le privilège parlementaire est un obstacle à l’examen des déclarations du 15 avril 2024. Il ne fait aucun doute que le premier ministre est à l’abri de toute conséquence juridique pour ces déclarations, mais cette immunité n’empêche tout de même pas la Cour d’*examiner* les déclarations.

37. Par exemple, il est bien établi que les tribunaux peuvent tenir compte de la preuve des débats parlementaires pour faciliter l’interprétation des lois (*R c Morgentaler*, [1993] 3 RCS 463 à la p 484 ; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 RCS 2 aux paras 34–35 ; *Canada (PG) c Power*, 2024 CSC 26 au para 92). En l’espèce, la Cour ne fait qu’interpréter un texte réglementaire : le décret. Il n’y a aucune raison que l’interprétation de cet instrument ne puisse pas également être informée par les débats parlementaires. Par conséquent, je conclus que les deux déclarations du premier ministre peuvent être prises en considération.

38. Evidently, the OIC and the RIAS do not reflect the Prime Minister's statements. Because the records of the GIC's deliberations have not been disclosed, it is impossible to assess directly whether these statements animated the purpose for which the Regulations were adopted. The question that this Court must now confront is therefore whether these purposes can be inferred indirectly.
39. The Supreme Court of Canada has held that it can, in some circumstances, be appropriate to draw an adverse inference in response to the certification of documents as Cabinet confidences (*Babcock* at para 36). For instance, in *RJR-MacDonald Inc v Canada (AG)*, [1995] 3 SCR 199, McLachlin J. (as she then was) inferred that certain studies not disclosed on the basis of Cabinet confidentiality must have run counter to the Attorney General of Canada's position (para 166).
40. This Court has referenced the availability of an adverse inference as a tool for courts to respond to "attempts by public authorities and administrators to immunize their decision-making by withholding documents and information necessary for judicial review" (*Canada (Citizenship and Immigration) v Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72 at para 106, aff'd in part and rev'd in part 2023 SCC 17, but not on these grounds).
41. In my view, the principles set out above find direct application in the circumstances of this case. The refusal to release records related to the GIC's deliberations leaves the courts with an evidentiary vacuum at the heart of this case. This refusal would, if allowed to stand, immunize the Regulations from review on the ground that the Regulations were adopted for an improper purpose, in a circumstance where external evidence raises real concerns. This result would threaten the rule of law, as it
38. De toute évidence, le décret et le REIR ne reflètent pas les déclarations du premier ministre. Étant donné que les comptes rendus des délibérations auprès de la gouverneure en conseil n'ont pas été divulgués, il est impossible d'évaluer directement si ces déclarations ont motivé l'objet pour lequel le Règlement a été adopté. La question que notre Cour doit maintenant trancher est donc de savoir si cet objet peut être inféré indirectement.
39. La Cour suprême du Canada a reconnu qu'il peut, dans certaines circonstances, être approprié de tirer une conclusion défavorable en réponse à l'attestation de documents à titre de renseignements confidentiels du Cabinet (*Babcock* au para 36). Par exemple, dans l'affaire *RJR-MacDonald Inc c Canada (PG)*, [1995] 3 RCS 199, la juge McLachlin (alors qu'elle était juge puinée) a conclu que certaines études qui n'ont pas été divulguées en raison du secret ministériel devaient aller à l'encontre de la position du procureur général du Canada (para 166).
40. La Cour a renvoyé à la possibilité d'une inférence défavorable comme outil permettant aux tribunaux de réagir aux « organismes publics et les administrateurs qui tentent de soustraire leurs décisions au contrôle en refusant de communiquer certains documents ou renseignements essentiels au contrôle » (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72 au para 106, conf en partie et inf en partie par 2023 CSC 17, mais pour d'autres motifs).
41. À mon avis, ces principes s'appliquent directement en l'espèce. Le refus de communiquer les documents liés aux délibérations auprès de la gouverneure en conseil laisse les tribunaux avec un vide factuel au cœur de cette affaire. S'il était maintenu, ce refus mettrait le Règlement à l'abri de l'examen à savoir s'il a été adopté pour un une fin illégitime, dans une situation où la preuve externe soulève de véritables préoccupations. Ce résultat menacerait la primauté du droit, car

would suggest that the GIC need not truly exercise statutory powers for the purposes for which they were conferred. Instead, *pro forma* statements in an OIC or a RIAS would be sufficient to divert courts from the clear implications of decision makers' public utterances.

42. I hasten to add that the Supreme Court of Canada has interpreted the role of first ministers as "inseparable from Cabinet and its deliberations" (*Ontario (AG) v Ontario (Information and Privacy Commissioner)*, 2024 SCC 4 at para 46). It would therefore be improper to conclude that the views expressed by the Prime Minister can be separated from Cabinet and its deliberations related to the Regulations.

43. Because the Prime Minister's statements raise grave doubts about the propriety of the GIC's purposes, as in *RJR-MacDonald* it is appropriate to infer that the records that have been withheld from the Court must run counter to the Attorney General of Canada's position. Thus, I infer that ideological opposition to the Act was a consideration taken into account and acted upon by the GIC. Plainly, the Act does not authorize this.

44. In light of all of the circumstances, I regretfully conclude that the GIC acted for an improper purpose, which requires this Court to quash the Regulations.

## CONCLUSION

45. In the result, I would decline to issue a declaration that the Act is invalid under section 52 of the *Constitution Act, 1982*. However, I would quash the Regulations and remit the matter back to the GIC to decide on the appropriate measures that should be

il donnerait à penser que la gouverneure en conseil n'a pas véritablement à exercer les pouvoirs attribués par la loi aux fins pour lesquelles ils ont été conférés. Dans un tel scénario, de simples déclarations dans un décret ou un REIR suffiraient à dérouter des tribunaux du chemin qui leur permettrait de comprendre les implications évidentes des déclarations publiques des décideurs.

42. Je m'empresse d'ajouter que la Cour suprême du Canada a interprété le rôle des premiers ministres comme étant « indissociable du Cabinet et de ses délibérations » (*Ontario (PG) c Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2024 CSC 4 au para 46). Il serait donc inapproprié de conclure que les opinions exprimées par le premier ministre peuvent être séparées de celles du Cabinet et de ses délibérations relatives au Règlement.

43. Étant donné que les déclarations du premier ministre soulèvent de sérieux doutes quant à la légitimité des objectifs de la gouverneure en conseil, comme dans l'affaire *RJR-MacDonald*, il convient d'inférer que les documents qui n'ont pas été communiqués à la Cour doivent aller à l'encontre de la position du procureur général du Canada. Ainsi, j'en déduis que l'opposition idéologique à la Loi était une considération prise en compte et qui a motivé la gouverneure en conseil. De toute évidence, la Loi ne l'autorise pas.

44. À la lumière de toutes les circonstances, je regrette que j'aie à conclure que la gouverneure en conseil a agi pour une fin illégitime, ce qui oblige la Cour à annuler le Règlement.

## CONCLUSION

45. En conséquence, je suis d'avis de refuser de rendre un jugement déclaratoire voulant que la Loi soit invalide en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Toutefois, je suis d'avis d'annuler le Règlement et de renvoyer l'affaire à la gouverneure en conseil pour qu'elle

instituted for this year based on the considerations mandated by the Act. Because the statutory deadline is now long passed, the GIC should issue new regulations as soon as is practicable in the circumstances.

**PIGEON J.A. –**

**INTRODUCTION**

46. Like my colleague Swan J.A. and like Guillemot J. in the court below, I conclude that the Act is *intra vires* the powers of Parliament and that the Regulations should be quashed. However, I also reach these conclusions for different reasons.

47. In my view, the Act should be upheld as an exercise of Parliament's power under paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* to legislate in relation to works and undertakings that have been declared to be for the general advantage of Canada. Further, in my view the Regulations are invalid because they do not respect the understanding of the scope of the constitutional right to life and security of the person that Parliament has imposed on the executive branch through section 7 of the Act. Thus, in both its constitutional and administrative law aspects, this case turns on what Parliament has declared.

**ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL LAW ISSUES**

48. Like my colleague Swan J.A., I conclude that it is necessary to assess the constitutional questions raised in this appeal based on a correctness standard (*Vavilov* at paras 55–57). However, given Parliament's express invocation of the declaratory power under paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* in section 8 of the Act, it is appropriate to begin with that head of power.

décide des mesures appropriées qui devraient être mises en place cette année en fonction des considérations prescrites par la Loi. Étant donné que le délai prévu par la Loi s'est écoulé depuis longtemps, la gouverneure en conseil devrait prendre de nouveaux règlements dès que possible en l'espèce.

**LA JUGE PIGEON –**

**INTRODUCTION**

46. À l'instar de mon collègue la juge Swan et de la juge Guillemot de la Cour fédérale, je conclus que la Loi relève de la compétence du Parlement et qu'il y a lieu d'annuler le Règlement. Cependant, j'arrive également à ces conclusions pour différentes raisons.

47. À mon avis, il y a lieu de confirmer que la Loi constitue l'exercice de la compétence du Parlement sous l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* de légiférer à l'égard des travaux et des entreprises qui ont été déclarés être pour l'avantage général du Canada. De plus, à mon avis, le Règlement est invalide parce qu'il ne respecte pas la compréhension de la portée du droit constitutionnel à la vie et à la sécurité de la personne que le Parlement a imposé à l'exécutif en vertu de l'article 7 de la Loi. Ainsi, tant dans ses aspects constitutionnels qu'administratifs, la présente affaire dépend de ce que le Parlement a déclaré.

**ANALYSE DES QUESTIONS DE DROIT CONSTITUTIONNEL**

48. À l'instar de mon collègue le juge Swan, je conclus qu'il est nécessaire d'évaluer les questions constitutionnelles soulevées dans le présent pourvoi en fonction de la norme de la décision correcte (*Vavilov* aux paras 55–57). Toutefois, étant donné que le législateur a expressément invoqué le pouvoir déclaratoire prévu à l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* à l'article 8 de la Loi, il

convient de commencer par ce chef de compétence.

### Declaratory power

49. In my view, the Act falls within the declaratory power under paragraph 92(10)(c).

50. It is always within the power of Parliament to make a declaration that certain works are for the general advantage of Canada within the meaning of paragraph 92(10)(c). Parliament has purportedly done this in section 8 of the Act. The argument that EIDER advances is that the remainder of the Act is in pith and substance the regulation of the operation of such works.

51. This power does, however, have certain formal and substantive limits. First, the declaration on which this jurisdiction is based must be “by the Parliament” (s. 92(10)(c)). Second, the declaration must be explicit (*Ontario Hydro v Ontario (Labour Relations Board)*, [1993] 3 SCR 327, Iacobucci J., dissenting, but not on this point; Kenneth Hanssen, “The Federal Declaratory Power Under the *British North America Act*” (1968) 3 Man LJ 87 at 97).

52. I note that scholars have long taken the view that a declaration can be about a class of works, so long as the description is sufficiently detailed (see, e.g., Hanssen at 101). In my view, that principle is applicable in this case.

53. The level of generality of the description of works in Schedule 1 is comparable to other declarations found in the federal statute book, including ones that have been found valid by the Supreme Court of Canada (see, e.g., *Canada Grain Act*, RSC 1985, c G-10, s 55; *Canada Transportation Act*, SC 1996, c 10, s 88; *Nuclear Energy Act*, RSC 1985, c A-16, s 18; *Jorgenson v Canada (AG)*, [1971] SCR 725).

### Le pouvoir déclaratoire

49. À mon avis, la Loi relève du pouvoir déclaratoire prévu à l'alinéa 92(10)c).

50. Le Parlement a toujours le pouvoir de déclarer que certains travaux sont pour l'avantage général du Canada au sens de l'alinéa 92(10)c). C'est ce que le législateur aurait fait à l'article 8 de la Loi. L'argument avancé par l'EIDER est que le reste de la Loi est, de par son caractère véritable, la réglementation de l'exploitation de tels travaux.

51. Ce pouvoir comporte toutefois certaines limites formelles et matérielles. Premièrement, la déclaration sur laquelle se fonde cette compétence doit être faite « par le Parlement » (al. 92(10)c)). Deuxièmement, la déclaration doit être expresse (*Ontario Hydro c Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 RCS 327, le juge Iacobucci, dissident, mais non sur cette question; Kenneth Hanssen, « The Federal Declaratory Power Under the *British North America Act* » (1968) 3 Man LJ 87 à la p 97).

52. Je note que les auteurs ont longtemps été d'avis qu'une déclaration peut porter sur une catégorie de travaux, à condition que la description soit suffisamment détaillée (voir, par ex., Hanssen à la p 101). À mon avis, ce principe s'applique en l'espèce.

53. Le niveau de généralité de la description des travaux à l'annexe 1 est comparable à celui d'autres déclarations figurant dans le recueil des lois fédérales, y compris celles qui ont été jugées valides par la Cour suprême du Canada (voir, par ex., *Loi sur les grains du Canada*, LRC 1985, c G-10, art 55; *Loi sur les transports au Canada*, LC 1996, ch 10, art 88; *Loi sur l'énergie nucléaire*, LRC 1985, c A-16, art 18; *Jorgenson c Canada (PG)*, [1971] RCS 725).



54. Moreover, Parliament can delegate broad authority to the Governor in Council: *In Re George Edwin Gray* (1918), 57 SCR 150; *Re GGPPA*. Such delegations routinely take the form of the power to alter schedules to Acts. Thus, I do not think that there is anything improper in the delegation that is present here.

55. I would accordingly conclude that the Act is a valid exercise of the federal declaratory power. It is not necessary to assess the other heads of federal power that EIDER has put forward. However, it is necessary to assess whether s. 7 of the Act introduces a constitutional problem in the circumstances. It is to this issue that I now turn.

#### **Legislative affirmation of a constitutional right**

56. With the utmost respect, I reach a different conclusion than Swan J.A. on how section 7 of the Act fits into the analysis. In my view, that provision does warrant independent scrutiny, for two reasons.

57. First, the courts must be alive to disguised attempts to amend the Constitution unilaterally, which are—subject only to narrow exceptions set out in the amending formula—*ultra vires* any order of government (*Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79 at para 38).

58. Further, as my discussion of the administrative law issues will make plain, I view the affirmation as having significant importance in this case. This importance confirms that the constitutionality of s. 7 must be assessed.

59. The Supreme Court of Canada confronted an affirmation in *Reference re An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families*, 2024 SCC 5 (***Re Indigenous Child***

54. De plus, le Parlement peut déléguer de vastes pouvoirs à la gouverneure en conseil : *In Re George Edwin Gray* (1918), 57 RCS 150 ; *Renvois sur les PGPGES*. De telles délégations prennent souvent la forme du pouvoir de modifier les annexes des lois. Par conséquent, je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit de déplacé dans la délégation qui est présente ici.

55. Je suis donc d'avis de conclure que la Loi constitue un exercice valide du pouvoir déclaratoire fédéral. Il n'est pas nécessaire d'évaluer les autres chefs de compétence fédérale mis de l'avant par l'EIDER. Toutefois, il faut se demander si l'article 7 de la Loi pose un problème constitutionnel dans les circonstances. C'est vers cette question que je me tourne.

#### **Affirmation législative d'un droit constitutionnel**

56. En toute déférence, j'arrive à une conclusion différente de celle du juge Swan sur la façon dont l'article 7 de la Loi s'inscrit dans l'analyse. À mon avis, cette disposition mérite un examen indépendant, et ce pour deux raisons.

57. Premièrement, les tribunaux doivent être attentifs aux tentatives déguisées de modifier unilatéralement la Constitution, qui excèdent — sous réserve des exceptions restreintes énoncées dans la procédure de modification constitutionnelle — tout palier de gouvernement (*Renvoi relatif au mariage entre personnes de même sexe*, 2004 CSC 79 au para 38).

58. De plus, comme mon analyse des questions de droit administratif le montrera clairement, j'estime que l'affirmation a une grande importance en l'espèce. Cette importance confirme que la validité de l'article 7 en soi doit être examinée.

59. La Cour suprême du Canada a été confrontée à une affirmation dans le *Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*,

**and Family Services**). The Court’s opinion sets out the approach that must be followed here. The Court’s unanimous view was that “[a]n affirmation is not an amendment, even if the subject of the affirmation is a provision of the Constitution” (para 109).

60. Thus, what is essential is to distinguish affirmations from amendments. In this analysis, what matters is the text of the provision, and whether the words employed merely “state as fact” or whether they instead attempt to alter the constitutional *status quo* (*Re Indigenous Child and Family Services* at para 107).

61. While the Supreme Court’s statements above were made in the context of a statute dealing with Indigenous child and family services, they were not limited to that context. If Parliament merely affirms its interpretation, it by definition does not seek to amend, no matter which constitutional provision is at issue.

62. Here, Parliament has stated its interpretation of section 7 of the *Charter* as fact, saying that its view of the scope of section 7 of the *Charter* is the one “that is” constitutionally protected. Parliament did not use language that connotes an alteration or change to the scope of the *Charter* right. Thus, applying the Supreme Court’s approach from *Re Indigenous Child and Family Services*, section 7 of the Act is not outside Parliament’s legislative jurisdiction. Accordingly, section 7 of the Act does not disturb the constitutionality of the *Climate Emergency Act* as a whole.

2024 CSC 5 (***Renvoi sur les services à l'enfance et à la famille autochtones***). L’avis de la Cour représente l’approche qu’il faut adopter dans ce cas. La Cour a été unanime à l’effet qu’« [u]ne affirmation n’est pas une modification, même si l’objet de l’affirmation est une disposition de la Constitution » (para 109).

60. Ainsi, ce qui est essentiel, c’est de distinguer les affirmations des modifications constitutionnelles. Dans la présente analyse, ce qui importe, c’est le texte de la disposition et la question de savoir si les mots employés « présentent comme un fait » ou s’ils tentent plutôt de modifier le *statu quo* constitutionnel (*Renvoi sur les services à l'enfance et à la famille autochtones* au para 107).

61. Bien que les déclarations de la Cour suprême ci-dessus aient été formulées dans le contexte d’une loi portant sur les services à l’enfance et à la famille autochtones, elles ne se limitaient pas à ce contexte. Si le Parlement se contente d’affirmer son interprétation d’une disposition constitutionnelle, il ne cherche pas, par définition, à la modifier, quelle que soit la disposition en cause.

62. En l’espèce, le Parlement a déclaré que son interprétation de l’article 7 de la *Charte* comme un fait, affirmant que son point de vue sur la portée de l’article 7 de la *Charte* est celui « qui est » protégé par la Constitution. Le Parlement n’a pas employé un langage qui laisse entendre une modification de la *Charte* ou un changement de la portée du droit garanti par la *Charte*. Par conséquent, si l’on applique l’approche de la Cour suprême dans le *Renvoi sur les services à l'enfance et à la famille autochtones*, l’article 7 de la Loi n’exécède pas la compétence législative du Parlement. Par conséquent, l’article 7 de la Loi ne met pas en jeu la validité de la *Loi sur l’urgence climatique* dans son ensemble.

## ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE LAW ISSUES

63. Because the Act is in my view constitutionally valid, it is necessary for me to assess the administrative law validity of the Regulations. I begin with their substantive reasonableness, and then proceed to offer some comments on the improper purpose arguments advanced by EIDER.

### Substantive reasonableness

64. I would generally agree with Swan J.A.'s analysis of the substantive reasonableness of the Regulations, but I am of the view that the affirmation found in section 7 of the Act calls for special attention. As *Vavilov* instructs, legislative intent is the lodestar guiding the standard of review. Legislative intent is the justification for reasonableness as the presumptive standard. And legislative intent explains an entire family of correctness review.

65. In this Act, Parliament has affirmed that the failure of the government to enact feasible measures to address the climate emergency causes grave harms and violates foundational rights, including the right to life and security of the person that is protected by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Just as in *Re Indigenous Child and Family Services*, the affirmation binds the federal government to the position Parliament has affirmed as a matter of statutory positive law (para 59). The government, including the GIC when making the impugned Regulations, must act *as if* section 7 of the *Charter* would in fact be impacted by a failure to enact feasible measures to address the climate emergency. And by directing as such, Parliament has also invited the courts in to conduct the same review that would be conducted when an administrative decision violates or imposes a limitation on *established* section 7 rights or

## ANALYSE DES QUESTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF

63. Étant donné que la Loi est, à mon avis, valide, il m'est nécessaire d'évaluer la validité du Règlement sur le plan du droit administratif. Je commencerai par son caractère raisonnable quant au fond, puis je formulerai quelques commentaires sur les arguments avancés par l'EIDER concernant les fins illégitimes.

### Le caractère raisonnable quant au fond

64. Je suis généralement d'accord avec l'analyse du juge Swan sur le caractère raisonnable quant au fond du Règlement, mais je suis d'avis que l'affirmation contenue à l'article 7 de la Loi mérite une attention particulière. Comme l'indique l'arrêt *Vavilov*, l'intention du législateur est l'élément qui guide la norme de contrôle. L'intention du législateur est la justification de la présomption que la norme de la décision raisonnable s'applique. Et l'intention du législateur explique toute une gamme de questions contrôlées selon la norme de la décision correcte.

65. Dans cette Loi, le Parlement a affirmé que le défaut du gouvernement à adopter des mesures réalisables pour faire face à l'urgence climatique cause de graves préjudices et viole des droits fondamentaux, y compris le droit à la vie et à la sécurité de la personne qui est protégé par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Tout comme dans le *Renvoi sur les services à l'enfance et à la famille autochtones*, l'affirmation lie le gouvernement fédéral à la position que le Parlement a affirmée en vertu du droit positif législatif (para 59). Le gouvernement, y compris la gouverneure en conseil lorsqu'elle a pris le règlement contesté, doit agir *comme si* l'article 7 de la *Charte* serait effectivement touché par le défaut d'adopter des mesures réalisables pour faire face à l'urgence climatique. De plus, en donnant des directives à cet égard, le Parlement a également invité les tribunaux à procéder au même examen que celui qui serait effectué lorsqu'une

values. This implies that it is the framework in *Doré v Barreau du Québec*, 2012 SCC 12 that must be applied.

66. Therefore, I would follow Parliament's direction and review whether the GIC conducted the balancing required by *Doré*. This analysis asks whether the Regulations reflect a proportionate balancing of the affirmed rights, or the values underlying them, with the statutory objective. In this case, simply recounting the factors on each of the two sides and then choosing one is not a reflection of a genuine *Doré* balancing. Nor does it meet the justificatory vision of *Vavilov*. The GIC must "meaningfully consider" the impacted rights or values, and the RIAS must reflect the "significant impact that the decision may have" (*Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest v Northwest Territories (Education, Culture and Employment)*, 2023 SCC 31 (**CSFTNO**) at paras 68–69). Indeed, it is settled law that an "administrative decision may be unreasonable if it fails to grapple with particularly severe or harsh consequences for the affected individual" (*Mason v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2023 SCC 21 at para 76, citing *Vavilov* at para 134).

67. Given the GIC's omission of the required balancing in exercising its discretion, I would quash the Regulations. This is sufficient to resolve the administrative law issues in this appeal.

### **Improper purpose**

68. Given the analysis offered by my colleague Swan J.A., I would make some comments on EIDER's improper purpose arguments. With

décision administrative viole les droits ou les valeurs établis par l'article 7 ou impose une restriction à ces droits. Cela implique que c'est le cadre d'analyse de l'arrêt *Doré c Barreau du Québec*, 2012 CSC 12 qui doit être appliqué.

66. Par conséquent, je suivrais l'orientation du Parlement et j'examinerais si la gouverneure en conseil a procédé à la pondération exigée par l'arrêt *Doré*. Cette analyse vise à déterminer si le Règlement reflète une mise en balance proportionnée du droit affirmé, ou des valeurs qui les sous-tendent, et de l'objectif législatif. Dans ce cas, le simple fait d'énumérer les facteurs de chacun des deux côtés et d'en choisir un n'est pas le reflet d'une véritable mise en équilibre selon le cadre d'analyse de l'arrêt *Doré*. Il ne répond pas non plus à l'accent sur la justification dans l'arrêt *Vavilov*. La gouverneure en conseil doit « attaquer de façon significative » des droits ou des valeurs touchés, et le REIR doit refléter « les répercussions importante que [la] décision peut avoir » (*Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest c Territoires du Nord-Ouest (Éducation, Culture et Emploi)*, 2023 CSC 31 (**CSFTNO**) aux paras 68–69). En effet, il est bien établi en droit qu'une « décision administrative peut fort bien s'avérer déraisonnable si elle ne traite pas des conséquences particulièrement graves ou sévères qu'elle est susceptible d'avoir sur l'individu touché » (*Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 au para 76, citant *Vavilov* au para 134).

67. Étant donné que la gouverneure en conseil n'a pas fait la pondération nécessaire dans son exercice de son pouvoir discrétionnaire, je suis d'avis qu'il faut annuler le Règlement. Cela suffit pour résoudre les questions de droit administratif soulevées dans le présent pourvoi.

### **Une fin illégitime**

68. Compte tenu de l'analyse de mon collègue la juge Swan, j'aimerais faire quelques commentaires sur les arguments de l'EIDER

the utmost respect, if it had been necessary for me to reach these issues, I would have come to a different conclusion than does Swan J.A.

69. In my view the Supreme Court of Canada's statements in *Babcock* and *RJR-MacDonald* do not convey a freestanding authority to draw an adverse inference whenever extrinsic evidence runs counter to the reasoning expressed in an OIC or a RIAS. Rather, the appropriate approach is to weigh both the admissible extrinsic evidence and the reasoning expressed in the OIC and the RIAS.

70. The fact that a certificate has been issued by the Clerk of the Privy Council is irrelevant to the weighing process described above. As the Supreme Court of Canada has emphasized, the function of the Clerk pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act* "is to protect Cabinet confidences, and this alone. It is not to thwart public inquiry nor is it to gain tactical advantage in litigation" (*Babcock* at para 25). In my view, an adverse inference is available only where there is clear evidence of a certificate being issued for an improper purpose contrary to this function.

71. In this case, there is nothing in the record to suggest that the Clerk issued the certificate to achieve improper ends. In particular, the Prime Minister's statements do not suggest improper purposes for issuing the certificate, and so they have no bearing on the evidentiary implications of the certificate's issuance.

72. Without an adverse inference, I do not believe that EIDER can succeed in its improper purpose arguments. In particular, I do not believe that the Prime Minister's statements outweigh the clear statements in the OIC and the RIAS, which establish that the GIC *did* take into account

fondés sur la fin illégitime. Avec le plus grand respect, s'il m'avait été nécessaire d'aborder ces questions, j'en serais arrivé à une conclusion différente de celle de la juge Swan.

69. À mon avis, les déclarations de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Babcock* et *RJR-MacDonald* ne laissent pas croire que le tribunal possède un pouvoir autonome de tirer une conclusion défavorable chaque fois qu'une preuve extrinsèque va à l'encontre du raisonnement exprimé dans un décret ou un REIR. L'approche appropriée est plutôt de soupeser à la fois la preuve extrinsèque admissible et le raisonnement exprimé dans le décret et le REIR.

70. Le fait qu'une attestation ait été délivrée par le greffier du Conseil privé n'a rien à voir avec le processus de pondération décrit ci-dessus. Comme l'a souligné la Cour suprême du Canada, la fonction du greffier en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* « consiste exclusivement à protéger les renseignements confidentiels du Cabinet. Elle ne lui permet pas d'entraver les enquêtes publiques ni d'obtenir des avantages tactiques dans un litige » (*Babcock* au para 25). À mon avis, il n'y a possibilité de tirer une conclusion défavorable que s'il existe une preuve claire qu'une attestation a été délivrée à des fins illégitimes qui sont incompatibles avec cette fonction.

71. En l'espèce, rien dans le dossier n'indique que le greffier a délivré l'attestation à des fins illégitimes. En particulier, les déclarations du premier ministre n'indiquent pas que l'attestation a été délivrée à des fins illégitimes et elles n'ont donc aucune incidence sur les implications probantes de la délivrance de l'attestation.

72. En l'absence d'une inférence défavorable, je ne crois pas que les arguments de l'EIDER fondés sur la fin illégitime puissent être retenus. En particulier, je ne crois pas que les déclarations du premier ministre l'emportent sur les déclarations sans équivoques dans le décret et

what was required to be taken into account and *did* conclude that the measures proposed by the SCAUP were not feasible. It is not necessary to go any further in the circumstances of this case.

## CONCLUSION

73. Like Swan J.A., I would dismiss the appeal. No declaration under section 52 of the *Constitution Act, 1982* should issue.

74. With respect to the administrative law issues, I have carefully considered whether this is a circumstance in which there is only one realistic outcome available to the decision maker in light of the reviewing court's reasons (see *Vavilov* at para 142). In this case there is undoubtedly a very significant concern arising from delay. However, it would be inappropriate to order the GIC to enact the determinations of the SCAUP. Undoubtedly that is one plausible outcome, but it may still be open to the GIC to impose minor variations from those determinations, for instance in contexts where new information has arisen pertaining to the costs of increased emissions stringency since the SCAUP determinations were made. For this reason, only an order quashing the Regulations should be issued.

## SWIFT J.A. –

### INTRODUCTION

75. With the utmost respect for the contrary views of my colleagues Swan and Pigeon J.A., I conclude that the Act is *ultra vires* the powers of Parliament. This is sufficient to resolve the constitutional matters before this Court. There is no need to reach the administrative law issues. The appeal should be allowed.

le REIR, qui établissent que la gouverneure en conseil *a* tenu compte de ce qui devait l'être et *a* conclu que les mesures proposées par le GREBE n'étaient pas réalisables. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin en l'espèce.

## CONCLUSION

73. À l'instar de la juge Swan, je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Aucune déclaration en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne devrait être prononcée.

74. En ce qui concerne les questions de droit administratif, j'ai examiné attentivement la question de savoir s'il s'agit d'une circonstance dans laquelle le décideur ne peut arriver qu'à une seule issue réaliste à la lumière des motifs de la cour de révision (voir *Vavilov* au para 142). Dans ce cas, il y a sans aucun doute une préoccupation très importante en raison du délai. Cependant, il serait inapproprié d'ordonner à la gouverneure en conseil d'adopter les déterminations du GREBE. Il s'agit sans aucun doute d'un résultat possible, mais il peut toujours être permis à la gouverneure en conseil de varier ces déterminations d'une manière restreinte, par exemple dans des contextes où de nouveaux renseignements ont été reçus concernant les coûts d'une augmentation de rigueur en ce qui concerne les émissions depuis que les déterminations du GREBE ont été faites. Pour cette raison, la seule ordonnance qui devrait être rendue est que le Règlement est annulé.

## LE JUGE SWIFT –

### INTRODUCTION

75. Avec le plus grand respect pour les opinions contraires de mes collègues les juges Swan et Pigeon, je conclus que la Loi excède les pouvoirs du Parlement. Cela suffit pour trancher les questions constitutionnelles dont notre Cour est saisie. Il n'est pas nécessaire d'aborder les questions de droit administratif. Le pourvoi

devrait être accueilli.

76. Nevertheless, in light of my colleagues' reasoning on the administrative law issues, I will proceed to state the conclusions that I would reach on those issues in the event that I am wrong about the constitutional validity of the Act. As I will explain, there is no basis in law to quash the Regulations.

## **ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL LAW ISSUES**

### **Peace, order and good government**

77. I join Swan J.A.'s reasons insofar as they reject the Federal Court's conclusion that the Act can be classified as falling within the POGG national concern branch. In my view, however, the emergency branch is also unavailable.

78. At the outset, I note that the Attorney General of Canada comes before this Court to argue that an Act of their own legislature is invalid. The Attorney General of Canada's arguments should be given additional weight because they are made against Canada's interest. In my view, this is a logical extension of the comfort that is routinely taken by the Supreme Court of Canada in division of powers cases in which the Attorney General of Canada argues that a provincial law is valid, or, conversely, those where the attorney general of a province argues that a federal law is valid (see, e.g., *Ontario Public Service Employees Union v Ontario (AG)*, [1987] 2 SCR 2 at 19–20; *Siemens v Manitoba (AG)*, 2003 SCC 3 at para 34; *Reference re Genetic Non-Discrimination Act*, 2020 SCC 17 at para 161, Kasirer J., dissenting).

79. But even without assigning any special weight to the Attorney General of Canada's position, the Act does not fall within the emergency branch of the POGG power. Assuming that a

76. Néanmoins, à la lumière du raisonnement de mes collègues sur les questions de droit administratif, je vais énoncer les conclusions auxquelles je parviendrais sur ces questions si j'ai tort sur la question de la validité constitutionnelle de la Loi. Comme je l'expliquerai, il n'y a aucun motif juridique permettant d'annuler le Règlement.

## **ANALYSE DES QUESTIONS DE DROIT CONSTITUTIONNEL**

### **La paix, l'ordre et le bon gouvernement**

77. Je me joins aux motifs de la juge Swan dans la mesure où ils rejettent la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle la Loi peut être classée comme relevant du volet de l'intérêt national POBG. À mon avis, cependant, le volet de l'urgence n'est pas non plus applicable.

78. D'entrée de jeu, je souligne que le procureur général du Canada s'adresse à notre Cour pour plaider l'invalidité d'une loi de sa propre législature. Il faut accorder plus de poids aux arguments du procureur général du Canada parce qu'ils vont à l'encontre de l'intérêt du Canada. À mon avis, il s'agit d'un prolongement logique du réconfort que manifeste habituellement la Cour suprême du Canada dans les affaires de partage des compétences où le procureur général du Canada soutient la validité d'une loi provinciale ou, à l'inverse, dans celles où le procureur général d'une province soutient la validité d'une loi fédérale (voir, par ex., *Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario c Ontario (PG)*, [1987] 2 RCS 2 aux pp 19–20 ; *Siemens c Manitoba (PG)*, 2003 CSC 3 au para 34 ; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17 au para 161, le juge Kasirer, dissident).

79. Mais même sans accorder de poids particulier à la position du procureur général du Canada, la Loi ne relève pas du volet d'urgence de la compétence POBG. En supposant qu'un

generalized phenomenon like climate change can be an emergency, it could only justify temporary measures. The Act simply is not temporary, as it is required to be in order to be upheld under the emergency power: *Re Anti-Inflation* at 461; *Re GGPPA* at para 102.

80. Contrary to what Swan J.A. asserts, there is no basis in the Supreme Court of Canada's case law for the notion that temporariness can be inferred. And even if it could, there is no evidence that the Act can rationally be expected to end the climate emergency. Further still, even if there was such evidence, the process of bringing climate change under control, or of completing the transition to a net-zero carbon economy, is likely to take so long as to make a mockery of any claims of temporariness.

81. I am reinforced in these conclusions by the fact that the Act is not framed in terms of an emergency. A "climate emergency" may well exist, but that is distinct from the legal notion of an emergency. Of course, climate change may in limited instances give rise to emergencies in the legal sense of the term, like the forest fires that have swept across this country (and others) in recent years. If they were severe enough, these events may well be properly addressed through the *Emergencies Act* and other measures founded on the POGG emergency branch. That is not what the Act does. It is an open-ended regulatory statute dealing with electricity that cannot fit within this federal head of power.

### **Declaratory power**

82. With regret, I must also disagree with the division of powers analysis presented by my colleague Pigeon J.A. In my view, the Act also

phénomène généralisé comme les changements climatiques puisse être une urgence, cela ne pourrait justifier que des mesures temporaires. La Loi n'est tout simplement pas temporaire, comme elle doit l'être pour être prise en vertu du pouvoir d'urgence : *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation* à la p 461 ; *Renvois sur les PGGES* au para 102.

80. Contrairement à ce qu'affirme la juge Swan, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada ne permet pas de conclure que le caractère temporaire peut être inféré. Et même si c'était le cas, il n'y a aucune preuve que l'on peut rationnellement s'attendre à ce que la Loi mette fin à l'urgence climatique. De plus, même s'il y avait de telles preuves, le processus de maîtrise des changements climatiques ou de la réalisation de la transition vers une économie à zéro émission nette de carbone prendra probablement assez de temps pour tourner en dérision toute prétention que la Loi est d'un caractère temporaire.

81. Ma conclusion est appuyée par le fait que la Loi ne fait pas le lien avec la notion d'une urgence. Une « urgence climatique » peut bien exister, mais elle est distincte de la notion juridique d'une urgence. Bien sûr, les changements climatiques peuvent, dans des cas limités, donner lieu à des situations d'urgence au sens juridique du terme, comme les feux de forêt qui ont balayé le pays (et d'autres) au cours des dernières années. S'ils étaient assez sévères, ces événements pourraient bien être réglés de manière appropriée par l'entremise de la *Loi sur les mesures d'urgence* et d'autres mesures fondées sur le volet urgence de la compétence sur la POBG. Ce n'est pas ce que fait la Loi. Il s'agit plutôt d'une loi réglementaire sans bornes qui porte sur l'électricité et qui ne peut pas relever de ce chef de compétence fédérale.

### **Le pouvoir déclaratoire**

82. C'est aussi avec regret que je ne peux me ranger derrière l'analyse sur le plan du partage des compétences développée par ma collègue la



does not fall within the declaratory power under paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*.

83. At the outset it is important to recognize that the declaratory power should be narrowly construed, as Guillemot J. recognized. This is because it represents an exception to the division of legislative authority between Parliament and the provincial legislatures: see *Ontario Hydro*. The use of the declaratory power amounts to a [TRANSLATION] “*de facto* modification of the Constitution” (Andrée Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement* (Montreal: Montreal University Press, 1969), p. 110). Whatever role the declaratory power may have played in our country’s infancy, it should not be allowed to threaten our country’s constitutional health in its middle age.

84. Giving effect to general declarations that vast sectors of the economy are works for the general advantage of Canada risks eviscerating provincial legislative authority. Moreover, public ownership of electricity generation and transmission remains the norm in Canada, as is—to take one example—the case in Saskatchewan, where the provincial Crown corporation SaskPower is the primary electrical utility company. A general declaration therefore also risks eviscerating provincial executive authority.

85. As Pigeon J.A. recognizes, a declaration must be made by Parliament. However, in my view the text of paragraph 92(10)(c) is clear that the power to make a declaration cannot be delegated (see, e.g., Lajoie, p 27). To read the head of power otherwise would disable the primary check that the Constitution imposes on this extraordinary power: the opportunity for democratic input and scrutiny in Parliament.

86. Although Parliament can exceptionally empower the executive to make regulations

juge Pigeon. À mon avis, la Loi ne relève pas non plus du pouvoir déclaratoire prévu à l’alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

83. D’entrée de jeu, il est important de reconnaître que le pouvoir déclaratoire doit être interprété de façon restrictive, comme l’a reconnu la juge Guillemot. En effet, il s’agit d’une exception au partage des compétences législatives entre le Parlement et les législatures provinciales : voir l’arrêt *Ontario Hydro*. L’emploi du pouvoir déclaratoire constitue une « modification *de facto* de la constitution » ((Andrée Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, Les presses de L’Université de Montréal, 1969 à la p 110). Quel que soit le rôle que le pouvoir déclaratoire a pu jouer dans l’enfance de notre pays, il ne devrait pas être autorisé à menacer la santé constitutionnelle de notre pays à l’âge mûr.

84. Mettre en œuvre des déclarations générales selon lesquelles de vastes secteurs de l’économie sont des travaux pour l’avantage général du Canada risque d’éviscérer la compétence législative provinciale. De plus, la propriété publique de la production et du transport de l’électricité demeure la norme au Canada, comme c’est le cas, pour prendre un exemple, en Saskatchewan, où la société d’État provinciale SaskPower est la principale entreprise de services publics d’électricité. Une déclaration générale risque donc également d’éviscérer le pouvoir exécutif provincial.

85. Comme le reconnaît la juge Pigeon, le Parlement doit faire une déclaration. Toutefois, à mon avis, le libellé de l’alinéa 92(10)c) indique clairement que le pouvoir de faire une déclaration ne peut être délégué (voir, par ex., Lajoie, à la p 27). Interpréter autrement ce chef de compétence ferait fi du principal frein que la Constitution impose à ce pouvoir extraordinaire : la possibilité d’un débat par un corps élu et d’un examen par le Parlement.

86. Bien que le Parlement puisse exceptionnellement habiliter l’exécutif à

that prevail to the extent that they conflict with an Act of Parliament, that is not the same thing as giving the executive the power to make an Act of Parliament: *Re GGPPA*. The Constitution reserves that power to Parliament and Parliament alone: *Constitution Act, 1867*, sections 17, 36, 49, 55, and 91.

87. Indeed, such is the arrangement in many Western democracies, where the core function of the legislature is non-delegable (see, e.g., *ALA Schechter Poultry Corp v United States*, 295 US 495 (1935); *Gundy v United States*, 588 US 128 (2019), Gorsuch J, dissenting). This is hardly surprising, as the democratic legitimacy of the legislative power—which is in essence the power to change rights and impose obligations on the people—should be jealously preserved. This is a core principle of good governance, and it is one that the courts should not undermine.

88. Further, even if the power to make a declaration under paragraph 92(10)(c) could be delegated, the Act does not specify sufficient criteria to guide the Governor in Council in making a declaration. The legislative text that Parliament has enacted in sections 8-10 amounts to an abdication of Parliament's authority to make a declaration. With respect to Schedule 2, Parliament has imposed only a vague criterion: "significant importance for Canada's transition to a low-carbon economy given the magnitude of the greenhouse gas emissions or possible emissions reductions associated with the work or group of works" (s 10(2)). This leaves the selection of the works almost entirely within the executive's judgment.

89. Things are worse still with respect to Schedule 1, where Parliament has provided no standard whatsoever (s 9). For instance, might a copper mine be a work within the electricity transmission sector, given the importance of copper for creating wires that conduct

prendre des règlements qui l'emportent dans la mesure où ils entrent en conflit avec une loi du Parlement, ce n'est pas la même chose que de donner à l'exécutif le pouvoir d'adopter une loi du Parlement : *Renvois sur les PGPGES*. La Constitution réserve ce pouvoir au Parlement et à lui seul : *Loi constitutionnelle de 1867*, articles 17, 36, 49, 55 et 91.

87. De fait, c'est le cas dans de nombreuses démocraties occidentales, où la fonction essentielle du pouvoir législatif ne peut être délégué (voir, par ex., *ALA Schechter Poultry Corp c États-Unis*, 295 US 495 (1935) ; *Gundy c États-Unis*, 588 US 128 (2019), le juge Gorsuch, dissident). Cela n'a rien d'étonnant, car il faut jalousement protéger la légitimité démocratique du pouvoir législatif, qui correspond essentiellement au pouvoir de changer les droits du peuple et lui imposer des obligations. Il s'agit d'un principe fondamental de bonne gouvernance, et c'est un principe que les tribunaux ne devraient pas miner.

88. De plus, même si le pouvoir de faire une déclaration en vertu de l'alinéa 92(10)c) pouvait être délégué, la Loi ne précise pas de critères suffisants pour guider la gouverneure en conseil dans la formulation d'une déclaration. Le texte législatif que le Parlement a adopté aux articles 8 à 10 équivaut à une abdication du pouvoir du Parlement de faire une déclaration. En ce qui a trait à l'annexe 2, le Parlement n'a imposé qu'un critère vague : « importance marquée pour la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone, compte tenu de l'ampleur des émissions de gaz à effet de serre ou des réductions d'émissions possibles qui y sont associées » (par 10(2)). La sélection des œuvres s'en tient presque entièrement au jugement de l'exécutif.

89. La situation est encore pire en ce qui concerne l'annexe 1, où le Parlement n'a prévu aucune norme (art 9). Par exemple, une mine de cuivre pourrait-elle être une œuvre dans le secteur du transport d'électricité, compte tenu de l'importance du cuivre pour créer des fils

electricity? One searches the statute in vain for a standard that could provide an answer.

## Electricity

90. In addition to more general considerations about ensuring that Parliament's legislative authority is construed in a way that does not eviscerate provincial legislative autonomy, there is another factor that counsels in favour of special caution here.

91. That factor is section 92A of the *Constitution Act, 1867*, which was added to the Constitution when it was patriated in 1982. This provision should invite additional caution when a party seeks to extend Parliament's authority to the comprehensive regulation of electricity generation. What purpose could there have been for adding such a provision if not to emphasize that regulating electricity is for provincial legislatures, not for Parliament?

92. While the Supreme Court of Canada's decision in *Ontario Hydro* is sometimes taken to suggest otherwise, it is important to note that the focus in *Ontario Hydro* was not on electricity generation generally, but rather on nuclear energy. This specific form of electricity generation raises international and national security concerns that are distinct from those involved in electricity generation more generally. For this reason, *Ontario Hydro* provides no basis for recognizing federal jurisdiction in relation to electricity.

93. Finally, since (as discussed in greater detail below) my colleague Pigeon J.A. appears willing to consider Parliament's views on the interpretation of the Constitution, I note that the Saskatchewan legislature has also asserted its interpretation of the Constitution. According to the provincial legislature, the exclusive legislative jurisdiction in relation to

conducteurs d'électricité ? On cherche en vain dans la Loi une norme qui pourrait apporter une réponse.

## L'électricité

90. En plus des considérations plus générales visant à s'assurer que la compétence législative du Parlement est interprétée d'une manière qui n'éviscère pas l'autonomie législative des provinces, il y a un autre facteur qui milite en faveur d'une prudence particulière ici.

91. Il s'agit de l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui a été ajouté à la Constitution lors de son rapatriement en 1982. Cette disposition devrait inciter à une prudence accrue lorsqu'une partie cherche à étendre le pouvoir du Parlement à la réglementation complète de la production d'électricité. À quoi aurait-il pu servir l'ajout d'une telle disposition, si ce n'est pour souligner que la réglementation de l'électricité relève des législatures provinciales et non du Parlement ?

92. Bien que la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ontario Hydro* soit parfois interprétée comme suggérant le contraire, il est important de noter que l'arrêt *Ontario Hydro* n'était pas axé sur la production d'électricité en général, mais plutôt sur l'énergie nucléaire. Cette forme particulière de production d'électricité soulève des préoccupations en matière de sécurité internationale et nationale qui sont distinctes de celles liées à la production d'électricité en général. Pour cette raison, l'arrêt *Ontario Hydro* ne fournit aucune base pour reconnaître la compétence fédérale en matière d'électricité.

93. Enfin, puisque (comme je le verrai plus en détail ci-dessous) ma collègue la juge Pigeon semble disposée à tenir compte du point de vue du Parlement sur l'interprétation de la Constitution, je souligne que la législature de la Saskatchewan a également fait valoir son interprétation de la Constitution. Selon la législature de cette province, la compétence

electricity generation includes “any terms or conditions applicable to the operation, including the regulation of environmental standards and the regulation of greenhouse gas emissions or other emissions” and the “source of fuel for electrical generation, including renewable and non-renewable resources” (*Saskatchewan First Act*, SS 2023, c 9, ss 3(3)(d)(iii), (iv)).

94. While I would not give any weight to the Saskatchewan legislature’s statement, I respectfully note that my colleague Pigeon J.A. offers no principled reason for why this should not weigh against her division of powers analysis when she is willing to credit the position adopted by Parliament on a different constitutional provision.

#### **Legislative affirmation of a constitutional right**

95. In light of the analysis presented by my colleague Pigeon J.A., it is also appropriate for me to go further and examine the constitutionality of section 7 of the Act in isolation. With the utmost respect for Pigeon J.A.’s contrary view, I conclude that this provision would be *ultra vires* Parliament even if the statute as a whole were not.

96. In *Re Indigenous Child and Family Services*, the Supreme Court of Canada took pains to state that the legal effects of the affirmation were premised on the fact that the “affirmation in s. 18(1) is found in a law that is constitutionally valid under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*” (para 61, emphasis added). In my view, affirmations of the scope of constitutional provisions that are contained within statutes enacted under other heads of power will not generally be *intra vires* Parliament.

législative exclusive en matière de production d'électricité comprend [TRADUCTION] « toutes les modalités ou conditions applicables à l'exploitation, y compris la réglementation des normes environnementales et la réglementation des émissions de gaz à effet de serre ou d'autres émissions » et la [TRADUCTION] « source de combustible pour la production d'électricité, y compris les ressources renouvelables et non renouvelables » (*Saskatchewan First Act*, SS 2023, c 9, sous-als 3(3)d)(iii) et (iv)).

94. Bien que je n'accorde aucun poids à l'affirmation de la législature de la Saskatchewan, je souligne respectueusement que ma collègue la juge Pigeon n'offre aucune raison de principe pour laquelle cela ne devrait pas militer contre son analyse du partage des compétences alors qu'elle est disposée à tenir compte de la position adoptée par le Parlement par rapport à une autre disposition constitutionnelle.

#### **Affirmation législative d'un droit constitutionnel**

95. À la lumière de l'analyse présentée par ma collègue la juge Pigeon, il convient également que j'aie plus loin et que j'examine séparément la validité de l'article 7 de la Loi. Avec le plus grand respect pour l'opinion contraire de la juge Pigeon, je conclus que cette disposition excéderait les pouvoirs du Parlement même si la loi dans son ensemble ne l'excédait pas.

96. Dans le *Renvoi sur les services à l'enfance et à la famille autochtones*, la Cour suprême du Canada a pris soin d'affirmer que les effets juridiques de l'affirmation solennelle reposaient sur le fait que « l'affirmation énoncée au par. 18(1) figure dans une loi qui est constitutionnellement valide au regard du par. 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 » (para 61, je souligne). À mon avis, l'affirmation de la portée des dispositions constitutionnelles contenues dans des lois adoptées en vertu d'autres chefs de compétence ne sera

généralement pas *intra vires* du Parlement.

97. The conclusion above follows from the fact that the “jurisdiction provided for in s. 91(24) [of the *Constitution Act, 1867*] is broad in scope and relates first and foremost to what is called ‘Indianness’ or Indigeneity, that is, Indigenous peoples as Indigenous peoples” (*Re Indigenous Child and Family Services* at para 94). In other words, under subsection 91(24) Parliament has an unusual degree of latitude to speak directly to the scope of rights afforded to Indigenous peoples.

98. Here, none of the claimed heads of power provide a similarly broad scope to speak to the rights of individuals or groups. For this reason, it was not open to Parliament to enact a statement on the scope of section 7 of the *Charter*, even if the statute were otherwise constitutionally valid.

99. Some additional comments are warranted. To expand the power to affirm the scope of constitutional provisions beyond the narrow ambit that the Supreme Court has recognized would risk confusion. The individuals and groups that hold constitutional rights might mistakenly believe that they can rely on the scope that Parliament or a legislature has affirmed, rather than the (potentially conflicting) understanding articulated by the courts. This is untenable; it threatens the stability of the law.

#### **Conclusion on constitutional law issues**

100. In the end, what EIDER asks of this Court is no less than an amendment to the Constitution of Canada. If that is what they seek, they must look elsewhere. Our role is to interpret the Constitution, not to transform it.

97. La conclusion qui précède découle du fait que la « compétence prévue au par. 91(24) [de la *Loi constitutionnelle de 1867*] est d’une vaste portée et concerne au premier chef ce qu’on appelle la « quiddité indienne », l’indianité ou l’autochtonité, c’est-à-dire les Autochtones en tant qu’Autochtones » (*Renvoi sur les services à l’enfance et à la famille autochtones* au para 94). En d’autres termes, en vertu du paragraphe 91(24), le Parlement dispose d’une latitude inhabituelle pour se prononcer directement sur la portée des droits des peuples autochtones.

98. En l’espèce, aucun des chefs de compétence invoqués n’offre une portée aussi large pour traiter des droits des individus ou des groupes. Pour cette raison, même si la Loi était valide, il n’était tout de même pas loisible au Parlement d’édicter une affirmation sur la portée de l’article 7 de la *Charte*.

99. Quelques commentaires supplémentaires s’imposent. Étendre le pouvoir d’affirmer la portée des dispositions constitutionnelles au-delà du cadre restreint que la Cour suprême a défini risquerait de prêter à confusion. Les personnes et les groupes qui détiennent des droits constitutionnels pourraient croire à tort qu’ils peuvent se fier à la portée de la disposition que le Parlement ou une législature a affirmé, plutôt qu’à l’interprétation (potentiellement contradictoire) de la disposition adoptée par les tribunaux. C’est intenable, et cela menace la stabilité du droit.

#### **Conclusion sur les questions de droit constitutionnel**

100. En fin de compte, ce que l’EIDER demande à notre Cour n’est rien de moins qu’une modification à la Constitution du Canada. Si c’est ce qu’ils recherchent, ils devront s’adresser à quelqu’un d’autre. Notre rôle est d’interpréter la Constitution, pas de la transformer.

101. Applying the division of powers scheme that is contained in the Constitution as it stands today, the Act is *ultra vires* the powers of Parliament. It must accordingly be struck down.

#### ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE LAW ISSUES

102. In the alternative and in the event that I am wrong that the Act is constitutionally invalid, I would note my disagreement with my colleagues' approach to the administrative law issues that are before us on appeal. In my view, there is no basis to quash the Regulations, whether for their substantive reasonableness or on the theory that the GIC acted for an improper purpose.

#### Substantive reasonableness

103. I agree with my colleague Swan J.A. with respect to the substantive reasonableness of the enactment of the Regulations. However, I would add, with the utmost respect for my colleague Pigeon J.A., that there is no justification for us as a reviewing court to require the GIC to have conducted a *Doré*-like balancing in light of a statutory constraint. The only path to such a requirement would be if section 7 of the *Charter* were *actually* implicated in the manner asserted in section 7 of the Act.

104. Under *Doré*, the first step is for the reviewing court—us—to determine whether the decision at issue engages the *Charter* by limiting *Charter* protections (*CSFTNO* at para 61).

105. To require *Doré* balancing absent a holding that section 7 is actually implicated would sidestep the Supreme Court of Canada's

101. Si l'on applique le partage des compétences prévu dans la Constitution dans sa forme actuelle, la Loi excède les pouvoirs du Parlement. Elle doit donc être invalidée.

#### ANALYSE DE QUESTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF

102. Subsidiairement, et dans l'éventualité où j'aurais tort de conclure que la Loi est invalide, je signale que je ne suis pas d'accord avec l'approche de mes collègues à l'égard des questions de droit administratif dont nous sommes saisis. À mon avis, il n'y a aucune raison d'annuler le Règlement, que ce soit en raison de son caractère raisonnable quant au fond ou en raison de la théorie selon laquelle la gouverneure en conseil aurait agi pour une fin illégitime.

#### Caractère raisonnable quant au fond

103. Je suis d'accord avec ma collègue la juge Swan en ce qui concerne le caractère raisonnable quant au fond de l'adoption du Règlement. Toutefois, j'ajouterais, avec le plus grand respect pour ma collègue la juge Pigeon, qu'il n'est pas justifié pour nous, en tant que cour de révision, d'exiger de la gouverneure en conseil qu'elle ait procédé à un exercice de mise en balance semblable à celle décrite dans l'arrêt *Doré* à la lumière d'une contrainte législative. La seule façon d'obtenir une telle exigence serait que l'article 7 de la *Charte* soit *réellement* mis en cause de la manière affirmée par l'article 7 de la Loi.

104. Selon l'arrêt *Doré*, il faut dans un premier temps que la cour de révision — nous — détermine si la décision dont il est question met en jeu la *Charte* en limitant les protections prévues par la *Charte* (*CSFTNO* au para 61).

105. Exiger la mise en balance au sens de l'arrêt *Doré* en l'absence d'une conclusion selon laquelle l'article 7 est effectivement en cause

direction that courts are to exercise their “unique role as the interpreter and guardian of the Constitution” (*York Region District School Board v Elementary Teachers’ Federation of Ontario*, 2024 SCC 22 at para 64; see also *Ktunaxa Nation v British Columbia (Forests, Lands and Natural Resource Operations)*, 2017 SCC 54 at para 75).

106. The only finding of fact that we have on this issue is that climate change “may in some contexts endanger individuals’ lives, physical integrity, or psychological integrity” (Guillemot J. at para 27). This is not a finding that in the particular circumstances of individuals in Canada this is the case. It is also expressly not a finding that the government’s alleged failure to enact sufficiently stringent regulations in 2024 will have such an impact (*ibid*). Absent such findings or the like, there is no avenue open that ends in the conclusion that section 7 of the *Charter* is *actually* implicated by the impugned Regulations. This is because, even though the causation threshold embedded in section 7 is flexible, it does still exist (see, e.g., *Canada (AG) v Bedford*, 2013 SCC 72 at paras 75–76). EIDER has not crossed the threshold.

107. As such, the reasonableness of the Regulations should not be disturbed, even taking into account the affirmation in section 7 of the Act.

### **Improper purpose**

108. I agree with the outcome that Pigeon J.A. reaches in her treatment of EIDER’s improper purpose arguments. However, I reach this conclusion for somewhat different reasons.

contournerait la directive de la Cour suprême du Canada selon laquelle les tribunaux doivent exercer leur « rôle unique d’interprète et de gardien de la Constitution » (*York Region District School Board c Fédération des enseignantes et des enseignants de l’élémentaire de l’Ontario*, 2024 CSC 22 au para 64 ; voir aussi *Nation Ktunaxa c Colombie-Britannique (Forests, Lands and Natural Resource Operations)*, 2017 CSC 54 au para 75).

106. La seule conclusion factuelle pertinente à cette question est que les changements climatiques « peuvent dans certains contextes mettre en danger la vie, l’intégrité physique ou l’intégrité psychologique d’une personne » (la juge Guillemot au para 27). Il ne s’agit pas d’une conclusion que c’est le cas dans la situation particulière des personnes au Canada. Il n’est pas non plus expressément établi que ce que l’on allègue être le défaut du gouvernement d’adopter une réglementation suffisamment rigoureuse en 2024 aura une telle incidence (*ibid*). En l’absence de telles conclusions ou de conclusions semblables, il n’y a pas de voie ouverte pour en arriver à la conclusion que l’article 7 de la *Charte* est *réellement* mise en cause par le Règlement dont il est question. En effet, même si le seuil de causalité aux fins de l’article 7 est souple, la causalité est toujours exigée (voir, par ex., *Canada (PG) c Bedford*, 2013 CSC 72 aux paras 75–76). EIDER n’a pas franchi le seuil.

107. À ce titre, il ne faut pas remettre en question le caractère raisonnable du Règlement, même si l’on tient compte de l’affirmation donnée à l’article 7 de la Loi.

### **Une fin illégitime**

108. Je suis d’accord avec le résultat auquel arrive la juge Pigeon dans son traitement des arguments de l’EIDER relatifs à la fin illégitime. Cependant, j’arrive à cette conclusion pour des raisons quelque peu différentes.

109. First, the Prime Minister's statements on 15 April 2024 in the House of Commons are subject to parliamentary privilege. Freedom of speech in Parliament is a category of parliamentary privilege of longstanding recognition; statements made in exercise of this freedom are inadmissible in the courts (see, e.g., *Canada (House of Commons) v Vaid*, 2005 SCC 30 at para. 29(10); *Power* at para 84). Statutory interpretation is a narrow exception, for which there is no legal basis to expand it here.
110. Accordingly, the statements made on 15 April 2024 cannot be weighed in determining whether the Regulations were enacted for an improper purpose. I would therefore make no comment on what significance those statements might have for the analysis were they made in a different forum.
111. Second, at law, views expressed by the Prime Minister or other members of Cabinet are distinct from the reasons of the GIC. The Prime Minister and the other members of his Cabinet are political leaders, who will undoubtedly express views on the wisdom of legislation. Indeed, such is the nature of the members of the elected branches' role in a democracy. It is true that the individuals who sit around the Cabinet table in practice determine the course of action pursued by the GIC. However, when making decisions pursuant to authorities conferred upon the GIC, Ministers of the Crown collectively undertake the solemn task of exercising public power according to law.
112. When the law compels a course of action for the GIC, ministers' personal or political opposition to the law has no bearing. Ministers of the Crown know this and govern themselves accordingly. It is therefore
109. Premièrement, les déclarations du premier ministre du 15 avril 2024 à la Chambre des communes jouissent du privilège parlementaire. La liberté d'expression au Parlement est une catégorie reconnue de privilège parlementaire de longue date ; les déclarations qui relèvent de cette liberté sont inadmissibles devant les tribunaux (voir, par ex., *Canada (Chambre des communes) c Vaid*, 2005 CSC 30 au para 29(10) ; *Power* au para 84). L'interprétation législative est une exception restreinte ; il n'y a aucun motif juridique de l'étendre pour qu'elle s'applique en l'espèce.
110. Par conséquent, les déclarations faites le 15 avril 2024 ne peuvent pas être prises en compte pour évaluer si le Règlement a été adopté à des fins illégitimes. Je ne ferai donc aucun commentaire sur l'importance que ces déclarations pourraient avoir pour l'analyse si elles avaient été faites dans un autre contexte.
111. Deuxièmement, sur le plan juridique, les positions exprimées par le premier ministre ou d'autres membres du Cabinet sont distinctes des motifs de la gouverneure en conseil. Le premier ministre et les autres membres de son Cabinet sont des leaders politiques qui exprimeront sans aucun doute leur point de vue sur la sagesse des mesures législatives. En effet, telle est la nature du rôle des membres des corps élus dans une démocratie. Il est vrai sur le plan pratique que les personnes qui siègent autour de la table du Cabinet déterminent l'orientation suivie par la gouverneure en conseil. Toutefois, lorsqu'ils prennent des décisions en vertu des pouvoirs attribués à la gouverneure en conseil, les ministres de la Couronne assument collectivement la tâche solennelle d'exercer le pouvoir public conformément à la loi.
112. Lorsque la loi exige que la gouverneure en conseil suive une démarche, le fait que des ministres s'opposent à la Loi sur le plan personnel ou politique n'a aucune incidence. Les ministres de la Couronne le savent et ils se



generally inappropriate for courts to conclude that statements made in the cut and thrust of political debate suggest an unwillingness on the part of ministers to discharge their legal duties. As the Supreme Court of Canada has said, good faith on the part of ministers has to be presumed (see *Hinse v Canada (AG)*, 2015 SCC 35 at para 56).

113. Here, the admissible statements of the Prime Minister suggest—in admittedly more colourful language—the same rationale provided in the OIC and the RIAS: that economic considerations led the GIC to conclude that the Regulations would impose an undue burden. Far from being suggestive of bad faith, these statements confirm that the GIC discharged its duty to enact regulations in accordance with the Act. It is for the courts neither to second guess the wisdom of the statute granting the ultimate regulation-making power to Cabinet, nor Cabinet’s wisdom in weighing the relevant factors as it did.

## CONCLUSION

114. I would issue a declaration of invalidity under section 52 of the *Constitution Act, 1982*, specifying that the *Climate Emergency Act* is *ultra vires* the powers of Parliament. Accordingly, I would allow the appeal. Because the statute enabling the Regulations is in my view unconstitutional, it is not necessary to make any order with respect to the validity of the Regulations.

comportent en conséquence. Il est donc généralement inapproprié que les tribunaux concluent que des déclarations faites dans le cadre d'un débat politique donnent à penser que les ministres ne sont pas disposés à s'acquitter de leurs obligations juridiques. Comme l'a dit la Cour suprême du Canada, la bonne foi des ministres doit être présumée (voir *Hinse c Canada (PG)*, 2015 CSC 35 au para 56).

113. En l'espèce, les déclarations admissibles du premier ministre suggèrent — dans un langage certes plus imagé — le même raisonnement que celui fourni dans le décret et le REIR : des considérations économiques ont amené la gouverneure en conseil à conclure que le Règlement imposerait une difficulté excessive. Loin d'être révélatrices de mauvaise foi, ces déclarations confirment que la gouverneure en conseil s'est acquittée de son obligation d'édicter des règlements conformément à la Loi. Il appartient aux tribunaux ni de remettre en question la sagesse du fait que la Loi accorde le pouvoir de réglementation au Cabinet, ni la sagesse de l'appréciation par le Cabinet des facteurs pertinents.

## CONCLUSION

114. Je rendrais une déclaration d'invalidité en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précisant que la *Loi sur l'urgence climatique* excède les pouvoirs du Parlement. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi. Étant donné que la loi habilitante du Règlement est, à mon avis, invalide, il n'est pas nécessaire de rendre une ordonnance quant à la validité du Règlement.

**Appendix A: Excerpts from the *Climate Emergency Act***

**S.C. 2023, c. 34**

*An Act to recognize the existence of a climate emergency and its consequences, to respond to the climate emergency and to make consequential amendments to other Acts*

**Preamble**

Whereas the science clearly shows that human activities are driving unprecedented changes in the Earth's climate;

Whereas climate change poses significant risks to human health and security, to the environment, including biodiversity, and to economic growth;

Whereas such risks undermine the foundational rights of everyone in Canada;

Whereas such risks and impacts constitute a climate emergency;

Whereas the measures adopted to date have proven inadequate to respond to the climate emergency;

Whereas there are feasible measures available to respond to the climate emergency that have not been adopted;

Whereas as a component of the response to the climate emergency it is expedient to identify sectors and works with respect to which federal regulatory action can accelerate Canada's transition to a low-carbon economy;

Whereas it is expedient that such sectors and works should be regulated based on the independent judgment of expert decision makers on the most stringent feasible measures;

Now, therefore, His Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

**Annexe A : Extraits de la *Loi sur l'urgence climatique***

**L.C. 2023, ch. 34**

*Loi visant à reconnaître l'existence d'une situation d'urgence climatique et ses conséquences, à y répondre et à apporter des modifications corrélatives à d'autres lois*

**Préambule**

Attendu que la science démontre clairement que les activités humaines sont à l'origine de changements sans précédent dans le climat de la Terre ;

Attendu que les changements climatiques posent des risques appréciable pour la santé et la sécurité humaines, pour l'environnement, y compris la biodiversité, et pour la croissance économique ;

Attendu que de tels risques portent atteinte aux droits fondamentaux de chacun au Canada ;

Attendu que ces risques et impacts constituent une urgence climatique ;

Considérant que les mesures adoptées jusqu'à présent se sont révélées insuffisantes pour répondre à l'urgence climatique ;

Considérant qu'il existe des mesures réalisables pour répondre à l'urgence climatique qui n'ont pas encore été prises ;

Attendu que, dans le cadre de la réponse à l'urgence climatique, il est opportun d'identifier les secteurs et les travaux à l'égard desquels des mesures réglementaires fédérales peuvent accélérer la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone ;

Considérant qu'il est opportun que ces secteurs et travaux soient réglementés sur la base du jugement indépendant d'experts sur les mesures réalisables les plus rigoureuses possibles ;

À ces causes, Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

## Short Title

### Short title

1 This Act may be cited as the *Climate Emergency Act*.

## Definitions

### Definitions

2 In this Act,

**determination day** means

- (a) in the first year in which this Act is in force, the day that is five months after the day that this Act comes into force; or
- (b) in any other year, the day that is the anniversary of the day described in paragraph (a); (*jour de détermination*)

**feasible measure** means a measure that can be implemented without causing undue economic or social hardship in light of legal, technological, economic and social constraints; (*mesure réalisable*)

**Minister** means the Minister of the Environment or, if another federal minister is designated under section 4, that minister; (*Ministre*)

**Panel** means the Sustainable Climate Action Undertaking Panel established under section 11; (*groupe d'experts*)

**prescribed facility** means works that are within the sectors described in Schedule 1 or that are described in Schedule 2; (*installation visée*)

**regulation day** means

- (a) in the first year in which this Act is in force, the day that is six months after the day that this Act comes into

## Titre abrégé

### Titre abrégé

1 *Loi sur l'urgence climatique.*

## Définitions

### Définitions

2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

**Groupe d'experts** Groupe d'experts pour la bonification des normes d'efficacité constitué en vertu de l'article 11. (*Panel*)

**installation visée** Travaux qui se situent dans les secteurs décrits à l'annexe 1 ou qui sont décrits à l'annexe 2. (*prescribed facility*)

**jour de détermination** Jour qui

- a) dans la première année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, est le jour qui est cinq mois après la date d'entrée en vigueur de la présente loi ; ou
- b) dans toute autre année, est le jour qui est l'anniversaire du jour visé à l'alinéa a) (*determination day*)

**jour de réglementation** Jour qui

- a) dans la première année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, est le jour qui est six mois après la date d'entrée en vigueur de la présente loi ; ou
- b) dans toute autre année, le jour qui est l'anniversaire du jour visé à l'alinéa a) (*regulation day*)

**mesure réalisable** Mesure qui peut être mise en œuvre sans causer de difficultés économiques ou

force; or

- (b) in any other year, the day that is the anniversary of the day described in paragraph (a). (*jour de réglementation*)

sociales excessives compte tenu des contraintes juridiques, technologiques, économiques et sociales (*feasible measure*)

**Ministre** Le ministre de l'Environnement ou, si un autre ministre fédéral est désigné en vertu de l'article 4, ce ministre (*Minister*)

## His Majesty

### Binding on His Majesty

3 This Act and its regulations are binding on His Majesty in right of Canada or of a province.

## Sa Majesté

### Obligation pour Sa Majesté

3 La présente loi et ses règlements lient Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.

## Designation of Minister

### Minister

4 The Governor in Council may, by order, designate any federal minister to be the Minister referred to in this Act.

## Désignation du ministre

### Ministre

4 Le gouverneur en conseil peut, par décret, désigner tout ministre fédéral à titre de ministre visé par la présente loi.

## Purpose

### Purpose

5 The purpose of this Act is

- (a) to recognize the existence of a climate emergency and its impacts; and
- (b) to set a framework for a sustainable federal response to the climate emergency.

## Objet

### Objet

5 La présente loi a pour objet :

- a) de reconnaître l'existence d'une urgence climatique et ses impacts ; et
- b) d'établir un cadre pour une réponse fédérale durable à l'urgence climatique.

## PART 1

### Recognizing the Climate Emergency

#### Declaration of climate emergency

6 Global climate change resulting from anthropogenic greenhouse gas emissions constitutes a climate emergency.

#### Affirmation of consequences

7 The failure of Canadian governments to enact

## PARTIE 1

### Reconnaître l'urgence climatique

#### Déclaration d'urgence climatique

6 Le changement climatique mondial résultant des émissions anthropiques de gaz à effet de serre constitue une urgence climatique.

#### Affirmation des conséquences

7 Le défaut des gouvernements canadiens à

feasible measures to address the climate emergency causes grave harms and violates foundational rights, including the right to life and security of the person that is protected by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

adopter des mesures réalisables pour faire face à l'urgence climatique cause de graves préjudices et viole des droits fondamentaux, y compris le droit à la vie et à la sécurité de la personne qui est protégé par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

## **PART 2**

### **A Sustainable Federal Response to the Climate Emergency**

#### **Works for the general advantage of Canada**

**8(1)** The works that collectively constitute the sectors described in Schedule 1 are declared to be works for the general advantage of Canada within the meaning of paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*.

**(2)** The works described in Schedule 2 are declared to be works for the general advantage of Canada within the meaning of paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*.

#### **Alteration of Schedule 1**

**9(1)** The Governor in Council may, by order, add to Column 2 of Schedule 1 a description that particularizes the works that come within the sectors listed in Column 1 of Schedule 1.

**(2)** For greater certainty and notwithstanding any other Act, the Governor in Council may not remove sectors listed in Column 1 of Schedule 1.

#### **Alteration of Schedule 2**

**10(1)** The Governor in Council may, by order, add to Schedule 2 a description of any work or group of works that are, in the opinion of the Governor in Council, works for the general advantage of Canada.

**(2)** The Governor in Council must only make an order under subsection (1) if it is of the opinion that the work is, or group of works are, of significant importance for Canada's transition to a low-carbon economy given the magnitude of the greenhouse gas emissions or possible emissions reductions associated with the work or group of works.

## **PARTIE 2**

### **Une réponse fédérale durable à l'urgence climatique**

#### **Travaux pour l'avantage général du Canada**

**8(1)** Les travaux qui constituent collectivement les secteurs décrits à l'annexe 1 sont déclarés des travaux pour l'avantage général du Canada au sens de l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

**(2)** Les travaux visés à l'annexe 2 sont déclarés des travaux pour l'avantage général du Canada au sens de l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

#### **Modification de l'annexe 1**

**9(1)** Le gouverneur en conseil peut, par décret, ajouter à la colonne 2 de l'annexe 1 une description précisant les travaux qui relèvent des secteurs énumérés à la colonne 1 de l'annexe 1.

**(2)** Il est entendu et malgré toute autre loi que le gouverneur en conseil ne peut pas radier les secteurs énumérés à la colonne 1 de l'annexe 1.

#### **Modification de l'annexe 2**

**10(1)** Le gouverneur en conseil peut, par décret, ajouter à l'annexe 2 la description du travail ou des groupes de travaux qui, de l'avis du gouverneur en conseil, sont des travaux pour l'avantage général du Canada.

**(2)** Le gouverneur en conseil ne peut prendre un décret en vertu du paragraphe (1) que s'il est d'avis que le travail ou le groupe de travaux revêt d'une importance marquée pour la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone, compte tenu de l'ampleur des émissions de gaz à effet de serre ou des réductions d'émissions possibles qui y sont associées.

## **Establishment of Panel**

**11(1)** There is established a body, called the Sustainable Climate Action Undertaking Panel, whose mandate is to determine

- (a)** the most stringent efficiency standards that are feasible measures in each year for the sectors that are listed in Schedule 1; and
- (b)** the most stringent efficiency standards that are feasible measures in each year for the works or groups of works that are listed in Schedule 2.

**(2)** The determinations of the Panel must be delivered to the Minister no later than determination day in each year.

**12(1)** The Governor in Council shall appoint the eleven members of the Panel by commission under the great seal to hold office during good behaviour for a term of five years, but the members of the Panel may be removed by the Governor in Council on address of the Senate and House of Commons.

**(2)** When appointing the members, the Governor in Council shall ensure the Panel has appropriate expertise in

- (a)** climate change science, including the environmental, ecological, social, economic and distributional effects of climate change;
- (b)** Indigenous knowledge;
- (c)** other relevant physical and social sciences, including economic analysis and forecasting;
- (d)** climate change and climate policy at the national, subnational and international levels, including the likely effects and efficacy of potential responses to climate change;
- (e)** energy supply and demand; and
- (f)** relevant technologies.

## **Constitution du groupe d'experts**

**11(1)** Est constitué le Groupe d'experts pour la bonification des normes d'efficacité, dont le mandat est de déterminer :

- a)** les normes d'efficacité les plus rigoureuses qui sont des mesures réalisables chaque année pour les secteurs énumérés à l'annexe 1 ; et
- b)** les normes d'efficacité les plus rigoureuses qui sont des mesures réalisables chaque année pour les travaux ou les groupes de travaux énumérés à l'annexe 2.

**(2)** Les déterminations du groupe d'experts sont remises au ministre au plus tard à la date de détermination de chaque année.

**12(1)** Le gouverneur en conseil nomme, par commission sous le grand sceau, les onze membres du groupe d'experts pour un mandat de cinq ans à titre inamovible, mais le gouverneur en conseil peut les révoquer sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

**(2)** Lorsqu'il nomme les membres, le gouverneur en conseil s'assure que le groupe d'experts possède l'expertise indiquée dans les domaines suivants :

- a)** la science des changements climatiques, notamment leurs effets environnementaux, écologiques, sociaux, économiques et distributifs ;
- b)** les connaissances autochtones ;
- (c)** d'autres sciences physiques ou sociales pertinentes, notamment l'analyse économique et les projections ;
- d)** les changements climatiques et la politique des changements climatiques aux niveaux international, national et infranational, notamment les possibles effets et l'efficacité des éventuelles réponses aux changements climatiques ;
- e)** l'offre et la demande énergétiques ; et
- f)** les technologies pertinentes.

[...]

### **Duty to make recommendations**

**14** For each year, the Minister must make recommendations to the Governor in Council based on the determinations of the Panel.

### **Duty to make regulations**

**15(1)** For each year, the Governor in Council must, on the recommendation of the Minister, make regulations respecting the minimum efficiency standards to be met by prescribed facilities.

**(2)** When the Governor in Council makes regulations under subsection (1), the Governor in Council must

**(a)** take into account the determinations of the Panel; and

**(b)** only depart from the determinations of the Panel if, in the opinion of the Governor in Council, the determinations of the Panel do not reflect feasible measures for the year.

**(3)** The regulations made by the Governor in Council under subsection (1) must be made no later than the regulation day of each year.

**(4)** The regulations made by the Governor in Council under subsection (1) shall come into force no later than six months after the regulation day of each year.

[...]

### **Enforcement**

[...]

[...]

### **Obligation de faire des recommandations**

**14** Le ministre fait à chaque année des recommandations au gouverneur en conseil en se fondant sur les déterminations du Groupe d'experts.

### **Obligation de prendre des règlements**

**15(1)** Sur la recommandation du ministre, le gouverneur en conseil prend des règlements concernant les normes minimales d'efficacité que doivent respecter les installations visées.

**(2)** Lorsqu'il prend des règlements en vertu du paragraphe (1), le gouverneur en conseil doit:

**a)** tenir compte des déterminations du Groupe d'experts ; et

**b)** s'écarter des déterminations du Groupe que si, de l'avis du gouverneur en conseil, les déterminations du Groupe ne reflètent pas les mesures réalisables pour l'année.

**(3)** Les règlements pris par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (1) sont pris au plus tard à la date réglementaire de chaque année.

**(4)** Les règlements pris par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (1) entrent en vigueur au plus tard six mois après la date réglementaire de chaque année.

[...]

### **Application**

[...]

### **Fines for non-compliance**

**25** When the Minister receives a notification that a prescribed facility has not complied with the emissions stringency standards imposed by the regulations, the Minister shall issue a fine that is the lesser of:

- (a) the estimated financial benefit that accrued by virtue of non-compliance to the owners or operators of the prescribed facility; or
- (b) \$40,000.

[...]

### **SCHEDULE 1**

**Sectors of Significant Importance for Canada's Transition to a Low-Carbon Economy**

Column 1 Sector	Column 2 Description of Works
Electricity generation	
Electricity transmission	

### **Amendes pour non-conformité**

**25** Lorsque le ministre reçoit un avis indiquant qu'une installation prescrite ne s'est pas conformée aux normes de rigueur en matière d'émissions imposées par règlement, le ministre impose une amende qui est le moins élevé des montants suivants :

- a) l'avantage financier que les propriétaires ou les exploitants de l'installation visée par règlement sont estimés avoir tiré de l'inobservation ; ou
- b) 40 000 \$.

[...]

### **ANNEXE 1**

**Secteurs d'une importance marquée pour la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone**

Colonne 1 Secteur	Colonne 2 Description des travaux
Production d'électricité	
Transport d'électricité	



## Appendix B: Excerpts of Order in Council

S.O.R. 2024-101

### Preamble

Whereas the Governor in Council has a statutory duty to make regulations respecting the minimum efficiency standards to be met by prescribed facilities for this year;

Whereas such duty must be exercised by 15 June 2024;

Whereas the Governor in Council has taken into account the determinations of the Sustainable Climate Action Undertaking Panel and the recommendations of the Minister of the Environment;

Whereas the Governor in Council has also taken into account legal, technological, economic and social constraints pertaining to the determinations of the Panel;

Whereas the Governor in Council has concluded that the determinations of the Panel do not constitute feasible measures for the year;

Therefore, Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of the Environment, makes the annexed *Electricity Sector Emissions Stringency Regulations, 2024* under subsection 15(1) of the *Climate Emergency Act*.

### Definitions

1 The following definitions apply in these Regulations.

**applicable regulations** are the emissions stringency regulations of the provinces set out in Schedule 1, as amended from time to time (*règlements applicables*).

### Emissions Stringency

2 Works within the electricity generation sector

## Annexe B : Extraits du décret

D.O.R. 2024-101

### Préambule

Attendu que le gouverneur en conseil a l'obligation juridique de prendre des règlements concernant les normes minimales d'efficacité que doivent respecter les installations visées pour l'année en cours ;

Considérant que cette obligation doit être exercée au plus tard le 15 juin 2024 ;

Attendu que le gouverneur en conseil a tenu compte des déterminations du Groupe d'experts pour la bonification des normes d'efficacité et des recommandations du ministre de l'Environnement ;

Attendu que le gouverneur en conseil a également tenu compte des contraintes juridiques, technologiques, économiques et sociales qui ont trait aux déterminations du Groupe d'experts ;

Attendu que le gouverneur en conseil a conclu que les déterminations du Groupe d'experts ne constituent pas des mesures réalisables pour l'année ;

À ces causes, sur recommandation du ministre de l'Environnement, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil prend le *Règlement de 2024 sur la rigueur des émissions du secteur de l'électricité*, ci-après, en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'urgence climatique*.

### Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

**règlements applicables** Les règlements provinciaux sur la rigueur en matière d'émissions figurant à l'annexe 1, avec leurs modifications successives (*applicable regulations*).

### Rigueur des émissions

2 Les travaux dans le secteur de la production

shall comply with applicable regulations.

**3** Works within the electricity transmission sector shall comply with applicable regulations.

[...]

d'électricité doivent se conformer aux règlements applicables.

**3** Les travaux dans le secteur de la transmission d'électricité doivent se conformer aux règlements applicables.

[...]