

T-337-98

**The Canadian Environmental Law Association
(Applicant)**

v.

The Minister of the Environment (Respondent)**INDEXED AS: CANADIAN ENVIRONMENTAL LAW ASSN. v.
CANADA (MINISTER OF THE ENVIRONMENT) (T.D.)**Trial Division, Reed J.—Toronto, January 12, 13;
Winnipeg, April 27, 1999.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application for declaration Minister exceeded authority in signing federal-provincial agreements concerning environment or certain sections thereof invalid as fettering discretion — Under Federal Court Act, s. 18(1)(a) Court having authority to grant declaratory relief against any federal board, commission, other tribunal — In setting out time limitations for commencement of judicial review applications, s. 18.1(2) referring to decision, order of federal board, commission, other tribunal — S. 18.1(3) giving F.C.T.D. option to declare invalid, unlawful decision, order, act or proceeding of federal board, commission, other tribunal — Although federal-provincial agreements may not be decisions, orders of Minister, Minister's decision to sign, acts of signing reviewable under ss. 18, 18.1 — As several parties to agreements, even if Minister lacking authority to sign, agreements may remain valid in so far as other signatories concerned — Any s. 18.1 remedy should be directed to decision, act of Minister in signing agreements, not to validity of agreements — Agreements containing statements of political intention, objectives respective governments hope to implement — Interpretation of federal statutes at heart of some issues raised — Sufficient legal component to justify Court's consideration.

Environment — Application for declaration federal Minister of Environment exceeding jurisdiction when signed federal-provincial agreements regarding environmental harmonization — Accord contemplating signing of sub-agreements, but not specifying subject-matter — Subject-matter of sub-agreements couched in general terms — Accord, two sub-agreements entered into pursuant to authority conferred by Department of the Environment Act,

T-337-98

**L'Association canadienne du droit de l'environnement
(demanderesse)**

c.

Le ministre de l'Environnement (défendeur)**RÉPERTORIÉ: ASSOC. CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT c. CANADA (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT) (1^{re} INST.)**Section de première instance, juge Reed—Toronto, 12,
13 janvier; Winnipeg, 27 avril 1999.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Demande tendant à jugement déclarant que le ministre a outrepassé sa compétence en signant des accords fédéraux-provinciaux en matière d'environnement ou que certains articles de ces accords sont inopérants pour cause d'entrave au pouvoir discrétionnaire du ministre — La Cour tient de l'art. 18(1)a) de la Loi sur la Cour fédérale le pouvoir de rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral — En fixant le délai de dépôt des demandes de contrôle judiciaire, l'art. 18.1(2) précise qu'il s'agit de demandes visant les décisions ou ordonnances d'offices fédéraux — L'art. 18.1(3) habilite la Section de première instance de la Cour fédérale à déclarer nul ou illégal, toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte d'un office fédéral — Bien que les ententes fédérales-provinciales en question ne soient peut-être pas des décisions ou ordonnances du ministre, la décision qu'a prise celui-ci de les signer, et ses actes de signature, sont assujettis au contrôle judiciaire en vertu des art. 18 et 18.1 — Il y a cependant plusieurs parties signataires, ce qui fait que même si le ministre n'avait pas compétence pour les signer, les ententes demeurent valides en ce qui concerne les autres signataires — Toute mesure réparatrice susceptible d'être accordée en application de l'art. 18.1 devrait viser la décision du ministre, ou l'acte de signature des ententes, et non pas la validité des ententes elles-mêmes — Les ententes en question expriment une volonté politique et exposent des objectifs que les divers gouvernements espèrent atteindre — Certaines questions invoquées concernent l'interprétation de lois fédérales — Il y a un élément juridique suffisant pour justifier la saisine de la Cour.

Environnement — Demande tendant à jugement déclarant que le ministre fédéral de l'Environnement a outrepassé sa compétence en signant des ententes fédérales-provinciales sur l'harmonisation environnementale — L'Accord prévoit la signature des ententes auxiliaires, mais n'en précise pas le sujet — Le sujet en est exprimé en termes généraux — L'Accord et deux des ententes auxiliaires conclus en vertu du pouvoir prévu à l'art. 7 de la Loi sur le ministère de

s. 7, permitting Minister to enter into agreements respecting carrying out of programs for which Minister responsible — Authority conferred by s. 7 not limited to operational programs — Including programs dealing with preliminary activities, initiatives, agreements in principle — Third sub-agreement signed under authority of Canadian Environmental Assessment Act, ss. 58(1)(c),(d) — Providing Minister with sufficient authority to enter sub-agreement — Minister also having authority to enter into federal-provincial agreements under Canadian Environmental Protection Act (CEPA), ss. 6, 98, 99 — Although latter provisions more specific than Department of Environment Act, s. 7 and according to ordinary principles of statutory interpretation specific prevailing over general, without details as to subject-matter of future agreements, extent to which CEPA should have been relied upon could not be assessed — That sub-agreement specifying factors to be considered in environmental assessment different from mandatory considerations in Act, s. 16 not conflicting with CEPA because sub-agreement not limiting what may be considered.

Administrative law — Judicial review — Declarations — Application for declaration sections of federal-provincial Accord, sub-agreements relating to environmental harmonization invalid — Argument Accord, sub-agreements fettering discretion of other ministers under Canadian Environmental Assessment Act premature — Whether such fettering will occur depending on content of future agreements — As no specific factual situation to which provisions apply advanced, insufficient factual basis for determination Minister fettered decision-making discretion by signing agreements in which Minister agreed not to act.

This was an application for a declaration that the federal Minister of the Environment exceeded her jurisdiction in signing four federal-provincial agreements, the Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization and three sub-agreements, or that certain sections thereof were of no force and effect because the Minister fettered her discretion by agreeing not to act with respect to matters within her statutory authority. The Accord contemplates cooperation between the various federal and provincial environment ministers to develop common agreed-upon measures that will then be implemented by changes to legislation, regulations, or policies as required, through the legally required processes for such change. The Accord contemplates the signing of sub-agreements, but does not specify the subject-matter thereof. The Inspections Sub-Agreement does not identify any inspection activity that is to be coordinated

l'Environnement, qui habilite le ministre à conclure des accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence — Le pouvoir prévu à l'art. 7 ne se limite pas aux programmes opérationnels — Il englobe des programmes concernant des activités préliminaires ou des initiatives ou accords de principe — La troisième entente auxiliaire signée en vertu des art. 58(1)(c) et d) de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale — Ces dispositions investissent le ministre du pouvoir nécessaire pour la signer — Le ministre est encore habilité à conclure des ententes fédérales-provinciales en vertu des art. 6, 98 et 99 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) — Bien que ces dispositions soient plus précises que l'art. 7 de la Loi sur le ministère de l'Environnement et que selon les règles ordinaires d'interprétation des lois, le texte plus précis l'emporte sur le texte de nature plus générale, il n'est pas possible de dire dans quelle mesure ce sont les dispositions plus précises de la LCPE qui auraient dû être invoquées — Cette entente auxiliaire qui énumère les facteurs à prendre en considération dans une étude d'impact sur l'environnement et qui sont différents de ceux dont l'art. 16 de la Loi impose de tenir compte, n'est pas en contradiction avec la LCPE car elle ne limite pas les facteurs dont il peut être tenu compte.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Jugements déclaratoires — Demande tendant à jugement déclarant inopérants certains articles de l'Accord fédéral-provincial et des ententes auxiliaires sur l'harmonisation environnementale — L'argument que cet accord et les ententes auxiliaires restreignent le pouvoir que les autres ministres tiennent de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, est prématuré — Le point de savoir si une telle restriction se concrétisera dépendra de la teneur des ententes à venir — Puisque la demanderesse n'a évoqué aucune situation de fait précise à laquelle s'appliqueraient les dispositions en question, les données factuelles sont insuffisantes pour permettre d'affirmer que le ministre a restreint le pouvoir de décision discrétionnaire en signant des ententes par lesquelles il s'engage à ne pas agir dans certains contextes.

Demande tendant à jugement déclarant que le ministre fédéral de l'Environnement a outrepassé sa compétence en signant quatre ententes fédérales-provinciales, savoir l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale et trois ententes auxiliaires, ou subsidiairement que certaines de leurs dispositions sont inopérantes car, en convenant de ne pas agir dans des domaines relevant de ses compétences, le ministre aurait restreint les compétences que lui confère la loi. L'Accord envisage la coopération entre le ministre fédéral et divers ministres provinciaux de l'Environnement afin d'élaborer en commun les mesures qui seront mises en œuvre par des modifications apportées à la législation, aux règlements ou aux politiques, selon les cas, dans le cadre des procédures légales auxquelles de tels changements sont subordonnés. Il prévoit la signature d'ententes auxiliaires, mais n'en précise pas le sujet. L'Entente auxiliaire sur les

where federal and provincial governments have the ability to take action “in the same situations”, but does describe in general terms the areas in which the federal and provincial governments will normally operate. The objectives of the Standards Sub-Agreement are the continual development, improvement and attainment of priority Canada-wide environmental standards. The Environmental Assessment Sub-Agreement prescribes procedures to be followed once projects that are to be governed thereby have been identified, but the projects to which it will apply are not identified.

The applicant was concerned that these federal-provincial agreements established a structure under which the respective governments will rearrange among themselves their roles and responsibilities, thus obligating the federal government to refuse to exercise some of its jurisdiction in environmental matters, and leading to a diminution in environmental protection for Canadians. The applicant was also concerned that the agreements constituted a *de facto* transfer of authority to an intergovernmental body, which will diminish the accountability of the Minister and her officials through Parliament to Canadians. The agreements provided for the establishment of environmental protection priorities by the various federal and provincial ministers of the environment.

The issues were: (1) whether the agreements were not justiciable because they were not “decisions or orders” of a federal board, commission or other tribunal; (2) whether the Minister lacked authority to sign the agreements; and, (3) whether the Minister fettered her discretion by agreeing not to act with respect to matters within her statutory authority.

Held, the application should be dismissed.

(1) Under *Federal Court Act*, paragraph 18(1)(a) the Court has authority to grant declaratory relief “against any federal board, commission or other tribunal”. A “federal board, commission or other tribunal” is defined by subsection 2(2) as including “any person . . . purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by . . . an Act of Parliament”. In setting out the time limitations for the commencement of judicial review applications, subsection 18.1(2) refers to a decision or order of a federal board, commission or other tribunal. Subsection 18.1(1) allows an application for judicial review to be made by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought, and subsection 18.1(3) includes among the powers of the Trial Division the option to “declare invalid or unlawful . . . a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal”. Although the federal-provincial agreements themselves may not be decisions or orders of the Minister, the Minister’s decision to sign the federal-provincial agreements and her acts of signing were

inspections ne prévoit aucune activité d’inspection précise devant faire l’objet d’une coordination dans les domaines où les gouvernements fédéral et provinciaux ont la capacité de prendre des mesures «dans les mêmes situations», mais décrit, en termes généraux, les domaines dans lesquels ces gouvernements exerceront normalement leurs activités. L’Entente auxiliaire sur les standards a pour objectif l’élaboration, l’amélioration et l’atteinte continues des standards environnementaux pancanadiens prioritaires. L’Entente auxiliaire sur l’évaluation environnementale fixe les procédures à suivre une fois identifiés les projets qui en relèveront, mais ces projets restent à identifier.

La demanderesse estime que ces ententes fédérales-provinciales instaurent un mécanisme dans le cadre duquel les divers gouvernements procéderont à une nouvelle répartition de leurs rôles et responsabilités respectifs, ce qui obligera le gouvernement fédéral à refuser d’exercer certaines de ses compétences en matière d’environnement, cela risquant d’entraîner une baisse de la protection environnementale dont bénéficient les Canadiens. Et qu’elles entraînent un transfert *de facto* d’autorité à un organisme intergouvernemental, ce qui entraînera une diminution de l’actuelle obligation faite au ministre et à ses collaborateurs de répondre de leur action devant les Canadiens par le truchement du Parlement. Ces ententes prévoient qu’en matière de protection de l’environnement, les priorités seront fixées par les ministres fédéral et provinciaux de l’environnement.

Il échet d’examiner: 1) si les ententes en question sont justiciables des tribunaux puisqu’il ne s’agit pas de «décisions» d’un office fédéral; 2) si le ministre avait compétence pour les signer; et 3) si, en convenant de ne pas agir dans des domaines relevant de ses compétences, il a restreint les compétences que lui confère la loi.

Jugement: la demande doit être rejetée.

1) La Cour peut, en vertu de l’alinéa 18(1)a de la *Loi sur la Cour fédérale*, rendre un jugement déclaratoire «contre tout office fédéral». La notion d’office fédéral est définie au paragraphe 2(2) comme étant notamment une «personne [. . .] censé[e] exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale». En fixant les délais pour le dépôt des demandes de contrôle judiciaire, le paragraphe 18.1(2) évoque les demandes de contrôle judiciaire [visant] une décision ou ordonnance d’un office fédéral. Selon le paragraphe 18.1(1), une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par quiconque est directement touché par l’objet de la demande, et le paragraphe 18.1(3) prévoit, parmi les compétences de la Section de première instance, celle de «déclarer nul ou illégal, [. . .] toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l’office fédéral». Bien que les ententes fédérales-provinciales en question ne soient peut-être pas elles-mêmes des décisions ou ordonnances du ministre, la décision qu’a prise celui-ci de les signer, et ses actes de signature, sont effecti-

reviewable under sections 18 and 18.1. However, as there were a number of other parties to the agreements, even if the Minister lacked authority to sign, the agreements may remain valid in so far as the other signatories are concerned. Thus any declaration or other section 18.1 remedy that might be given should be directed to the decision or act of the Minister in signing the agreements, not to the validity of those agreements, except in so far as the Minister's involvement is concerned.

There was a sufficient legal component in the issues to justify the Court's consideration. The agreements were characterized as agreements in principle, under which further decisions must be taken before the specific matters to which they apply can be known. They contain statements of political intention, or objectives that the respective governments hope to implement. While the lack of specificity in the agreements makes it impossible to assess some of the issues raised by the applicant, the interpretation of federal statutes is at the heart of others.

(2) The Accord and two of the sub-agreements were entered into pursuant to authority conferred by *Department of the Environment Act*, section 7, which permits the Minister to enter into agreements with the government of any province respecting the carrying out of programs for which the Minister is responsible. The applicant argued that the programs for which the Minister was responsible were limited to the environmental quality and pollution control programs identified in sections 4 and 5. It suggested that the Accord and two sub-agreements contemplated much more than an environmental quality or pollution control program, although they did have such elements. The applicant believes that the Accord and sub-agreements constitute an attempt to realign federal and provincial roles and responsibilities over environmental management. The phrase "agreements . . . respecting the carrying out of programs for which the Minister is responsible" in section 7 cannot be interpreted to include only operational programs. It also includes programs that deal with preliminary activities or initiatives and agreements in principle of the kind found in the Accord and the two sub-agreements.

The Minister's authority to sign a third sub-agreement came from the *Canadian Environmental Assessment Act*, paragraphs 58(1)(c) and (d), which permit the Minister to enter agreements or arrangements with any jurisdiction respecting assessments of environmental effects or for the purposes of coordination, consultation, exchange of information and the determination of factors to be considered in relation to the assessment of the environmental effects of

vement assujettis au contrôle judiciaire en vertu des articles 18 et 18.1. Il y a cependant plusieurs parties signataires, ce qui fait que même si le ministre n'avait pas la compétence voulue pour y apposer sa signature, ces ententes demeurent valides en ce qui concerne les autres signataires. C'est ainsi que tout jugement déclaratoire ou autre mesure réparatrice susceptible d'être accordée en application de l'article 18.1 devrait viser la décision du ministre, ou l'acte de signature des ententes, et non pas la validité des ententes elles-mêmes, sauf en ce qui a trait à la participation du ministre.

Il y a un élément juridique suffisant pour justifier l'examen de l'affaire par la Cour. Les ententes en question ont été qualifiées d'accords de principe dans le cadre desquels d'autres décisions devront être prises avant que puissent être connus les domaines précis auxquels elles s'appliquent. Elles expriment une volonté politique et exposent des objectifs que les divers gouvernements espèrent atteindre. Bien que, en raison du caractère général des dispositions inscrites dans les ententes, on ne puisse se prononcer sur certaines des questions soulevées par la demanderesse, d'autres questions invoquées en l'espèce concernent l'interprétation de lois fédérales.

2) L'Accord et deux des ententes auxiliaires ont été conclus en vertu du pouvoir prévu à l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, qui habilite le ministre à conclure avec le gouvernement de n'importe quelle province des accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence. La demanderesse soutient que les programmes relevant de la compétence du ministre se limitent aux programmes relatifs à la qualité de l'environnement et à la lutte contre la pollution, prévus aux articles 4 et 5. Et que l'Accord et les deux ententes auxiliaires envisagent des mesures dépassant de beaucoup un programme relatif à la qualité de l'environnement ou à la lutte contre la pollution, même s'ils comportent effectivement des éléments concernant ces deux domaines. La demanderesse croit que l'Accord et les ententes auxiliaires tendent à un réaménagement des rôles et responsabilités fédéraux et provinciaux en matière de gestion de l'environnement. Le membre de phrase «accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence» de l'article 7 ne saurait s'interpréter comme ne comprenant que les programmes opérationnels. Il englobe aussi des programmes concernant des activités préliminaires ou des initiatives ou accords de principe analogues à ce qui se trouve dans l'Accord et les deux ententes auxiliaires.

Le ministre tient le pouvoir de signer la troisième entente auxiliaire des alinéas 58(1)(c) et (d) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui l'habilite à conclure des accords avec toute instance en matière d'évaluation des effets environnementaux, ou en matière de coordination, de consultation, d'échange d'information et de détermination des facteurs à considérer relativement à l'évaluation des effets environnementaux de projets d'intérêt commun. Ces

projects of common interest. These provisions provided the Minister with sufficient authority to enter the Sub-Agreement on Environmental Assessment.

The Minister also has authority to enter into federal-provincial agreements under the *Canadian Environmental Protection Act*, sections 6, 98 and 99. The Minister's authority pursuant to *Canadian Environmental Protection Act*, sections 6, 98 and 99 and is more specific than that described in the *Department of the Environment Act*, and the ordinary rules of statutory interpretation require the specific to prevail over the general. But without details as to the exact subject-matter of future agreements, the extent to which the more specific provisions of the *Canadian Environmental Protection Act* should have been relied upon could not be assessed.

The Sub-Agreement on Environmental Assessment is not inconsistent with the *Canadian Environmental Assessment Act* simply because it lists factors that "shall be considered for inclusion" in an environmental assessment that are different from the factors outlined as mandatory considerations in the Act, section 16. The sub-agreement does not limit what may be considered. Each party will be free to negotiate the terms of reference of an assessment to meet the legal requirements of their respective legislation.

(3) Under the *Canadian Environmental Assessment Act* ministers other than the Minister of the Environment have responsibilities. The applicant argued that the Accord and the sub-agreements purported to fetter the discretion of these other ministers and the respondent Minister did not have authority to sign agreements that have that effect. Whether or not such attempted fettering will occur depends on the content of the future agreements. The consequence that was postulated was speculative and the argument was premature.

The applicant also argued that by signing agreements in which the Minister has agreed not to act, she has fettered her discretion to exercise her statutory responsibilities. As no specific factual situation to which such provisions apply was advanced, there was insufficient factual basis on which to make a determination that the Minister fettered any decision-making discretion she has under one or more statutory provisions.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Assistance Plan, R.S.C., 1985, c. C-1.
Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37, ss. 16, 40(1), 58(1)(c),(d).

dispositions confèrent au ministre des pouvoirs lui permettant de signer l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale.

Le ministre est encore habilité à conclure des ententes fédérales-provinciales en vertu des articles 6, 98 et 99 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Les pouvoirs qu'il tient de ces dispositions sont plus précis que ceux dont fait état la *Loi sur le ministère de l'Environnement* et, selon les règles ordinaires d'interprétation des lois, le texte plus précis l'emporte sur le texte de nature plus générale. Mais, en l'absence de précisions sur les domaines couverts par les accords à venir, il n'est pas possible de dire dans quelle mesure ce sont les dispositions plus précises de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* qui auraient dû être invoquées.

L'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale n'est pas en contradiction avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* du seul fait qu'elle énumère un certain nombre de facteurs que les parties «doivent envisager d'intégrer» à une étude d'impact sur l'environnement et que ces facteurs sont différents de ceux dont l'article 16 de la Loi impose de tenir compte. Cette entente ne limite pas les facteurs dont il peut être tenu compte. Chaque partie est libre de négocier les éléments constitutifs de l'étude d'impact selon les exigences posées dans sa législation respective.

3) La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* confère des responsabilités à d'autres ministres que le ministre de l'Environnement. La demanderesse soutient que l'Accord et les ententes auxiliaires visent à restreindre le pouvoir discrétionnaire de ces autres ministres et que le ministre défendeur n'avait pas compétence pour conclure des accords entraînant une pareille conséquence. Le point de savoir si une telle restriction se concrétisera effectivement dépendra de la teneur des ententes à venir. La conséquence invoquée en l'espèce demeure hypothétique.

La demanderesse fait également valoir qu'en concluant des accords par lesquels il s'engage à ne pas agir, le ministre restreint le pouvoir discrétionnaire qui lui a été conféré pour l'exercice des responsabilités que la loi lui confie. Puisque la demanderesse n'a évoqué aucune situation de fait précise à laquelle s'appliqueraient les dispositions en question, les données factuelles sont insuffisantes pour permettre d'affirmer que le ministre a restreint le pouvoir de décision discrétionnaire que lui confèrent une ou plusieurs dispositions législatives.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 16, art. 6, 34 (mod. par L.C. 1989, ch. 9, art. 2; 1992, ch. 1, art. 144), 98, 99.

Canadian Environmental Protection Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 16, ss. 6, 34 (as am. by S.C. 1989, c. 9, s. 2), 98, 99.
Department of the Environment Act, R.S.C., 1985, c. E-10, ss. 4 (as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 18; 1996, c. 8, s. 19), 5, 7.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5).
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 36, 37.

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37, art. 16 (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 22), 40(1), 58(1)c,d).
Loi sur la cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5).
Loi sur le ministère de l'Environnement, L.R.C. (1985), ch. E-10, art. 4 (mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 18; 1996, ch. 8, art. 19), 5, 7.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 36, 37.
Régime d'assistance publique du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-1.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Brown v. British Columbia (Minister of Transportation and Highways), [1994] 1 S.C.R. 420; (1994), 112 D.L.R. (4th) 1; [1994] 4 W.W.R. 194; 89 B.C.L.R. (2d) 1; 20 Admin. L.R. (2d) 1; 42 B.C.A.C. 1; 19 C.C.L.T. (2d) 233; 2 M.V.R. (3d) 43; 164 N.R. 161; 67 W.A.C. 1.

CONSIDERED:

Reference re Canada Assistance Plan (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 S.C.R. 392; [1952] 4 D.L.R. 146; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] S.C.R. 569; (1968), 68 D.L.R. (2d) 384; *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89; (1991), 66 C.C.C. (3d) 498; 8 C.R. (4th) 121; 8 C.R.R. (2d) 160; 129 N.R. 241; 51 O.A.C. 299; *Canada (Attorney General) v. Saskatchewan Water Corp.*, [1992] 4 W.W.R. 712; (1991), 109 Sask. R. 241; 42 W.A.C. 241 (C.A.).

AUTHORS CITED

Gertler, F. S. "Lost in (Intergovernmental) Space: Cooperative Federalism in Environmental Protection", in S. A. Kennett ed., *Law and Process in Environmental Management: Essays from the Sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 1993.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.

APPLICATION for a declaration that the federal Minister of the Environment exceeded her jurisdiction

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie), [1994] 1 R.C.S. 420; (1994), 112 D.L.R. (4th) 1; [1994] 4 W.W.R. 194; 89 B.C.L.R. (2d) 1; 20 Admin. L.R. (2d) 1; 42 B.C.A.C. 1; 19 C.C.L.T. (2d) 233; 2 M.V.R. (3d) 43; 164 N.R. 161; 67 W.A.C. 1.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392; [1952] 4 D.L.R. 146; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] R.C.S. 569; (1968), 68 D.L.R. (2d) 384; *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89; (1991), 66 C.C.C. (3d) 498; 8 C.R. (4th) 121; 8 C.R.R. (2d) 160; 129 N.R. 241; 51 O.A.C. 299; *Canada (Attorney General) v. Saskatchewan Water Corp.*, [1992] 4 W.W.R. 712; (1991), 109 Sask. R. 241; 42 W.A.C. 241 (C.A.).

DOCTRINE

Gertler, F. S. "Lost in (Intergovernmental) Space: Cooperative Federalism in Environmental Protection", in S. A. Kennett ed., *Law and Process in Environmental Management: Essays from the Sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 1993.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.

DEMANDE tendant à jugement déclarant que le ministre fédéral de l'Environnement a outrepassé sa

in signing four federal-provincial agreements regarding environmental harmonization or that certain sections of those agreements were of no force and effect because the Minister fettered her discretion by agreeing not to act with respect to matters within her statutory authority. Application dismissed.

APPEARANCES:

Paul Muldoon for applicant.
Christopher A. Amerasinghe, Q.C. for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Canadian Environmental Law Association,
Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] REED J.: The Canadian Environmental Law Association applies for a declaration under sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and 18.1 [as enacted *idem*, s. 5] of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended, that the federal Minister of the Environment exceeded her jurisdiction when she signed four federal-provincial agreements on January 29, 1998. The four agreements are the Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization and three sub-agreements entitled the Canada-Wide Environmental Inspections Sub-Agreement, the Canada-Wide Environmental Standards Sub-Agreement, and the Sub-Agreement on Environmental Assessment. (The full text of the agreements is set out in an appendix to these reasons.)

[2] The applicant Association is concerned that these federal-provincial agreements establish a structure under which the respective governments will rearrange among themselves their roles and responsibilities, and this will obligate the federal government to refuse to exercise some of its jurisdiction in environmental

compétence en signant quatre accords fédéraux-provinciaux sur l'harmonisation gouvernementale ou que certains articles de ces accords sont inopérants parce que le ministre a restreint son pouvoir discrétionnaire en s'engageant à ne pas agir dans des domaines relevant de sa compétence. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Paul Muldoon pour la demanderesse.
Christopher A. Amerasinghe, c.r., pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

L'Association canadienne du droit de l'environnement, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE REED: L'Association canadienne du droit de l'environnement sollicite de la Cour, en vertu des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et 18.1 [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, modifiée, un jugement déclarant qu'en signant, le 29 janvier 1998, quatre ententes fédérales-provinciales, le ministre fédéral de l'Environnement a outrepassé sa compétence. Les quatre ententes en cause sont l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale et les trois ententes auxiliaires respectivement intitulées Entente auxiliaire pancanadienne sur les inspections environnementales, Entente auxiliaire pancanadienne sur l'établissement de standards environnementaux et Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale. (Le texte de ces ententes est intégralement repris en annexe à la fin des présents motifs.)

[2] L'Association demanderesse estime que ces ententes fédérales-provinciales instaurent un mécanisme dans le cadre duquel les divers gouvernements procéderont à une nouvelle répartition de leurs rôles et responsabilités respectifs, et qu'en vertu de cela le gouvernement fédéral se verra tenu, en matière d'envi-

matters, and thus lead to a diminution in environmental protection for Canadians. For example, all the agreements contain a provision that obligates one level of government not to act under certain circumstances.¹ The applicant is also concerned that the agreements constitute a *de facto* transfer of authority to an inter-governmental body and this will diminish the accountability of the Minister and her officials through Parliament to Canadians. The agreements provide for the establishment of environmental protection priorities by the Canadian Council of Ministers of the Environment [CCME] Inc., a corporation the members of which are the various federal and provincial ministers of the environment.

[3] The Association argues that the Minister lacked authority to sign the four agreements, and exceeded her jurisdiction in doing so, and that the agreements should therefore be declared to have no force and effect. The Association seeks, as an alternative to a declaration that the Minister exceeded her authority in signing the agreements, declarations that certain sections of the Accord and sub-agreements are of no force and effect because the Minister has fettered her discretion by agreeing therein not to act with respect to matters within her statutory authority.

[4] In response, the respondent asserts that the agreements are not justiciable because they are not "decisions" of a federal board, commission or other tribunal and, in any event, they do not have any legal effect. Counsel also argues that the Court should not grant the remedies sought because the application is premature. I will first consider the respondent's argument on justiciability, and then proceed with the applicant's arguments regarding the Minister's authority to sign the agreements and whether she fettered her discretion in so doing.

ronnement, de ne pas exercer certaines des compétences qui sont les siennes, cela risquant d'entraîner une baisse de la protection environnementale dont bénéficiaient l'ensemble des Canadiens. Toutes les ententes comportent en effet une disposition qui contraint, dans certaines circonstances, un ordre de gouvernement à ne pas agir¹. La demanderesse fait également valoir que lesdites ententes entraînent un transfert *de facto* d'autorité à un organisme intergouvernemental, ce qui entraînera une diminution de l'actuelle obligation faite au ministre et à ses collaborateurs de répondre de leur action devant les Canadiens par le truchement du Parlement. Lesdites ententes prévoient qu'en matière de protection de l'environnement, les priorités seront fixées par le Conseil canadien des ministres de l'environnement [CCME] inc., personne morale constituée des ministres fédéral et provinciaux de l'environnement.

[3] L'Association fait valoir que le ministre n'avait pas la compétence voulue pour conclure les quatre ententes en question et qu'en y procédant elle a outrepassé ses compétences, les ententes devant être, pour cela, déclarées inopérantes. Subsidiairement à un jugement déclarant que, par sa signature des ententes en question le ministre a outrepassé sa compétence, l'Association sollicite de la Cour des jugements déclarant que certaines dispositions de l'Accord et des ententes auxiliaires sont inopérantes car, en convenant de ne pas agir dans des domaines relevant pourtant de ses compétences, le ministre aurait restreint les compétences que lui confère la loi.

[4] Le défendeur répond que les ententes en question ne sont pas justiciables des tribunaux puisqu'il ne s'agit pas de «décisions» d'un office fédéral et que, en tout état de cause, lesdites ententes n'ont aucun effet juridique. L'avocat du défendeur fait également valoir que la Cour ne devrait pas accorder les redressements sollicités, la demande étant prématurée. J'examinerai en premier lieu la thèse du défendeur concernant le caractère justiciable ou non des ententes ici en cause avant de passer aux arguments de la demanderesse concernant la compétence du ministre quant à la signature des ententes et la question de savoir si, en paraphant lesdites ententes, le ministre a restreint la compétence que lui confère la loi.

Justiciability(i) Decision of a Federal Board, Commission or Other Tribunal

[5] The Court has authority pursuant to paragraph 18(1)(a) of the *Federal Court Act* to grant declaratory relief “against any federal board, commission or other tribunal”. A “federal board, commission or other tribunal” is defined by subsection 2(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of the Act as including “any person . . . purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by . . . an Act of Parliament”. In setting out the time limitations for the commencement of judicial review applications, subsection 18.1(2) refers to applications for “judicial review in respect of a decision or order of a federal board, commission or other tribunal”. (Emphasis added.) The respondent relies on the language of subsections 18(1) and 18.1(2) to suggest that this Court does not have jurisdiction to hear the within application for judicial review because the Accord and Sub-Agreements do not constitute a decision or order of a federal board, commission or other tribunal.

[6] I note that subsection 18.1(1) allows an application for judicial review to be made by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought, and subsection 18.1(3) includes among the powers of the Trial Division the option to “declare invalid or unlawful . . . a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal”. (Emphasis added.) Although I accept that the federal-provincial agreements themselves may not be decisions or orders of the respondent Minister, I find that the Minister’s decision to sign the federal-provincial agreements and her acts of signing, are reviewable under sections 18 and 18.1. I recognize, however, that there are a number of parties to the agreements under consideration in this case and that, even if the Minister lacks authority to sign, the agreements may remain valid in so far as the other signatories are concerned. Thus, any declaration or other section 18.1 remedy that might be given, should be directed to the decision or act of the Minister in signing the agreements, not to the validity of those agreements, except in so far as the Minister’s involvement is concerned.

Le caractère justiciable des ententesi) La décision d’un office fédéral

[5] La Cour peut, en vertu de l’alinéa 18(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, rendre un jugement déclaratoire «contre tout office fédéral». La notion d’office fédéral est définie au paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de la Loi comme étant notamment une «personne [. . .] censé[e] exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale». Fixant les délais pour le dépôt des demandes de contrôle judiciaire, le paragraphe 18.1(2) évoque les «demandes de contrôle judiciaire [visant] une “décision” ou “ordonnance” d’un office fédéral. (Soulignements ajoutés.) Se fondant sur la formulation des paragraphes 18(1) et 18.1(2), le défendeur soutient que la Cour n’a pas compétence pour entendre la présente demande de contrôle judiciaire car l’Accord et les ententes auxiliaires ne constituent pas une décision ou ordonnance d’un office fédéral.

[6] Rappelons que, selon le paragraphe 18.1(1), une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par quiconque est directement touché par l’objet de la demande, et que le paragraphe 18.1(3) comprend, parmi les compétences de la Section de première instance, celle de «déclarer nul ou illégal, [. . .] toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l’office fédéral.» (Non souligné dans l’original.) Bien que j’accepte que les ententes fédérales-provinciales peuvent ne pas être elles-mêmes des décisions ou ordonnances du ministre défendeur, j’estime que la décision qu’a prise le ministre de signer les ententes fédérales-provinciales, et ses actes de signature, sont effectivement assujetties au contrôle judiciaire en vertu des articles 18 et 18.1. Je reconnais, cependant, qu’il y a plusieurs parties signataires aux ententes en question, et que, même si le ministre n’avait pas la compétence voulue pour y apposer sa signature, les ententes demeurent valides en ce qui concerne les autres signataires. C’est ainsi que tout jugement déclaratoire ou autre mesure réparatrice susceptible d’être accordée par la Cour devrait viser la décision du ministre, ou l’acte de signature des ententes et non

(ii) Sufficient Legal Component

[7] In *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, the Supreme Court dealt with questions concerning the *Canada Assistance Plan*, R.S.C., 1985, c. C-1 and federal-provincial agreements thereunder. The issues were brought before the Court by way of a reference, therefore, the scope of justiciable questions was arguably greater than that existing outside a reference procedure. Nevertheless, the principles set out therein provide guidance relevant to the present case. The Court stated that the question to be asked when dealing with federal-provincial agreements is whether there is a sufficient legal component in the issues that are placed before the Court to justify the Court's consideration of the matter.

[8] In the present case, counsel for the Minister argues that the agreements are statements of political intention by governments, that they constitute statements of policy goals, and that they do not affect legal rights or have legal consequences. It is argued that the parties cannot be compelled to comply with the agreements and that they cannot be prevented from acting within their respective jurisdictions, notwithstanding that such actions may contravene the agreements. Thus, there is no legal content to the issues that have been placed before the Court.

[9] Counsel for the Association, on the other hand, argues that if the agreements are without legal force and effect, then, they are a charade because a great deal of time, effort and money has been spent, and is being spent, on their development and articulation. It is argued that they are misrepresentations if they do not have legal effect.

[10] I characterize the agreements as agreements in principle, under which further decisions must be taken

pas la validité des ententes elles-mêmes, sauf en ce qui a trait à la participation du ministre concerné.

ii) La présence d'un élément juridique suffisant

[7] Dans son arrêt *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, la Cour suprême s'est penchée sur un certain nombre de questions touchant le *Régime d'assistance publique du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-1 et les accords fédéraux-provinciaux conclus dans le cadre de cette Loi. Ces questions ayant été portées devant la Cour sous forme de renvoi, le champ des questions posées était peut-être plus large qu'il ne l'aurait été dans le cadre d'une procédure autre que celle du renvoi. Néanmoins, les principes exposés dans cet arrêt orientent notre démarche en l'espèce. Pour la Cour suprême, en matière d'ententes fédérales-provinciales, il s'agit de savoir si les questions portées devant la Cour comportent un élément juridique suffisant pour justifier l'examen de l'affaire par la Cour.

[8] Dans la présente affaire, l'avocat du ministre soutient que les ententes ne font qu'exprimer la volonté politique des gouvernements, qu'il s'agit de simples énoncés d'objectifs devant orienter l'action gouvernementale et qu'elles ne touchent aucun droit juridique et n'ont aucune conséquence juridique. Il soutient que les parties signataires ne peuvent pas être contraintes au respect des clauses de ces ententes et qu'elles ne peuvent être empêchées d'agir dans le cadre de leurs compétences respectives, même si leurs actions pouvaient contrevenir aux ententes. Les questions portées devant la Cour ne présenteraient ainsi aucun aspect juridique.

[9] L'avocat de l'Association fait pour sa part valoir que si les ententes en question sont inopérantes, elles constituent donc un faux-semblant étant donné la somme considérable de temps, d'effort et d'argent qui continue à être consacrée à leur élaboration et à leur rédaction. Il estime que si les ententes en question sont vraiment dénuées de tout effet juridique, elles ont le caractère de déclarations trompeuses.

[10] Je vois dans les ententes en question des accords de principe dans le cadre desquels d'autres

before the specific matters to which they apply can be known. The agreements contain statements of political intention, objectives that the respective governments hope to implement. The umbrella agreement, the Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization, contemplates the signing of sub-agreements to accomplish its objectives; the sub-agreements contemplate the signing of implementation agreements to accomplish their objectives. While the lack of specificity in the agreements makes it impossible to assess some of the issues raised by the applicant, the interpretation of federal statutes is at the heart of others. The issues that are raised are legal in nature, although the political implications of those arguments were a significant factor in the applicant's decision to commence the litigation.

Constitutional Context

[11] It is necessary, first, to describe the constitutional context within which the agreements must be read. The federal and provincial governments share jurisdiction over the environment. The Supreme Court of Canada commented on this shared jurisdiction in *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*:²

. . . the *Constitution Act, 1867* has not assigned the matter of "environment" *sui generis* to either the provinces or Parliament. The environment, as understood in its generic sense, encompasses the physical, economic and social environment touching several of the heads of power assigned to the respective levels of government.

The Court went on to state at page 65 that "in exercising their respective legislative powers, both levels of government may affect the environment, either by acting or not acting".

[12] It has long been clear that where one order of government wishes to use the same inspectors or agents as another order of government to fulfil a role for which it is responsible, this may be accomplished by both orders of government designating the same

décisions devront être prises avant que puissent être connus les domaines précis auxquels elles s'appliquent. Les ententes expriment une volonté politique et exposent des objectifs que les divers gouvernements peuvent espérer atteindre. L'accord cadre, c'est-à-dire l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale, prévoit la conclusion d'ententes auxiliaires pour la réalisation des objectifs visés, les ententes auxiliaires prévoyant elles-mêmes la signature d'ententes complémentaires pour la mise en œuvre des mesures permettant de réaliser les objectifs fixés. Bien que, en raison du caractère général des dispositions inscrites dans les ententes, on ne puisse se prononcer sur certaines des questions soulevées par la demanderesse, d'autres questions invoquées en l'espèce concernent l'interprétation de lois fédérales. Les questions soulevées sont de nature juridique, même si les conséquences politiques de ces arguments ont constitué un facteur important dans la décision de la demanderesse de s'adresser à la Cour.

Le contexte constitutionnel

[11] Il y a d'abord lieu de décrire le contexte constitutionnel des ententes en question. En matière d'environnement, les compétences sont partagées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. Dans son arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*², la Cour suprême du Canada a commenté ce partage des compétences:

[. . .] la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas conféré le domaine de l'«environnement» comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement.

Puis, à la page 65, la Cour poursuit en précisant que «dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, les deux paliers de gouvernement peuvent toucher l'environnement, tant par leur action que par leur inaction».

[12] Il est depuis longtemps évident que lorsqu'un palier de gouvernement souhaite, dans l'accomplissement d'un rôle qui lui incombe, avoir recours aux mêmes inspecteurs ou aux mêmes agents qu'un autre palier de gouvernement, les deux peuvent s'arranger

persons or agencies to fulfil their respective roles and responsibilities.³ Also, where one order of government wishes to adopt standards to regulate an activity that are the same as those used by another order of government, this may be accomplished by incorporation by reference, so that the standards adopted by one are incorporated by reference into the legislation of the other.⁴ A description of the constitutionally permissible methods of interdelegation can be found in P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. (Scarborough, Ont.: Carswell, 1996), at paragraphs 14.3(b)-14.6. A more detailed but critical description, specifically in relation to environmental matters, is found in F. S. Gertler, "Lost in (Intergovernmental) Space: Cooperative Federalism in Environmental Protection" in S. A. Kennett, ed., *Law and Process in Environmental Management: Essays from the Sixth CIRL Conference on Natural Resources Law* (Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 1993).

Nature of the Agreements

[13] Before proceeding further, it is necessary to consider in greater detail the terms of the agreements. The Accord states that its purpose is "[t]o provide a framework and mechanisms to achieve the vision and to guide the development of sub-agreements". One of its objectives is described as being to "delineat[e] the respective roles and responsibilities" of the federal, provincial and territorial governments, by "ensuring that specific roles and responsibilities will generally be undertaken by one order of government only."⁵

[14] The governments agree that the Accord's objectives are to be achieved by following a set of principles. These read in part:

Governments agree that their environmental management activities will reflect the following:

...

8. decisions pursuant to the Accord will be consensus-based and driven by the commitment to achieve the highest level

pour désigner les mêmes personnes ou les mêmes organismes pour remplir leurs rôles et exercer leurs responsabilités³. Ajoutons que lorsqu'un palier de gouvernement souhaite, pour régler une activité donnée, adopter des normes analogues à celles qu'utilise un autre palier de gouvernement, il peut procéder par incorporation par renvoi, de manière à ce que les standards adoptés par un des paliers de gouvernement soient incorporés par renvoi à la législation d'un autre palier de gouvernement⁴. L'ouvrage de P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4^e éd., (Scarborough, Ont.: Carswell, 1996) contient aux paragraphes 14.3(b) à 14.6, une description des méthodes d'interdélégation autorisées par la constitution. Une description plus détaillée mais aussi plus critique, notamment en matière environnementale, figure dans le chapitre de F. S. Gertler, «Lost in (Intergovernmental) Space: Cooperative Federalism in Environmental Protection» dans l'ouvrage collectif *Law and Process in Environmental Management: Essays from the Sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, publié sous la direction de S. A. Kennett (Calgary: Institut canadien du droit des ressources, 1993).

Nature des ententes

[13] Avant d'aller plus loin, il convient d'examiner plus à fond les conditions inscrites dans les ententes. L'Accord affirme avoir pour but de «[f]ournir un cadre de travail et des mécanismes qui permettront d'atteindre la vision et d'orienter l'élaboration des ententes auxiliaires». Il compte, parmi ses objectifs, celui de «circonscrire les rôles et les responsabilités respectifs des gouvernements fédéral, des provinces et des territoires [. . .] en s'assurant que les responsabilités et rôles spécifiques seront généralement assumés par un seul ordre de gouvernement»⁵.

[14] Les gouvernements conviennent que la recherche des objectifs fixés se fera dans le respect d'un certain nombre de principes. Il s'agit, notamment, de ceux-ci:

Les gouvernements conviennent de respecter les principes suivants dans le cadre de leurs activités de gestion de l'environnement:

[. . .]

8. les décisions prises conformément au présent Accord le seront par consensus et respectueuses de l'engagement à

of environmental quality within the context of sustainable development;

9. nothing in this Accord alters the legislative or other authority of the governments or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative or other authorities under the Constitution of Canada;

10. legislation, regulations, policies and existing agreements should accommodate the implementation of this Accord;

11. the environmental measures established and implemented in accordance with this Accord will not prevent a government from introducing more stringent environmental measures to reflect specific circumstances or to protect environmental or environmental values located within its jurisdiction; [Emphasis added.]

[15] As noted, the Accord contemplates the signing of sub-agreements. The relevant provisions read:

1. The governments will enter into multi-lateral sub-agreements to implement the commitments set out in this Accord. These sub-agreements will be related to specific components of environmental management or environmental issues to be addressed on a Canada-wide partnership basis.

2. These sub-agreements or their implementation agreements will delineate specific roles and responsibilities to provide a one-window approach to the implementation of environmental measures; in the case of environmental assessment that means a single assessment and a single review process which may involve more than one jurisdiction.

3. Roles and responsibilities will be undertaken by the order of government best situated to effectively discharge them. In assessing which government is best situated, governments will give consideration to applicable criteria, such as:

. . .

6. When a government has accepted obligations and is discharging a role, the other order of government shall not act in that role for the period of time as determined by the relevant sub-agreement.

7. In instances where a government is unable to fulfil its obligations under this Accord, the concerned governments shall develop an alternative plan to ensure that no gaps are created within the environmental management regime. As a general guideline, these plans will be completed within six months.

assurer le degré le plus élevé de qualité de l'environnement dans un contexte de développement durable;

9. le présent Accord ne modifie en rien le pouvoir législatif ou autre des gouvernements, ou les droits de l'un d'eux se rapportant à l'exercice de son pouvoir législatif ou autre, en vertu de la Constitution canadienne;

10. les lois, les règlements, les politiques et les ententes existantes feront l'objet de modifications, au besoin, pour permettre la mise en œuvre du présent Accord;

11. les mesures environnementales adoptées et mises en œuvre en conformité avec le présent Accord n'empêcheront pas un gouvernement d'adopter des mesures environnementales plus sévères pour tenir compte de circonstances particulières ou pour protéger des milieux ou des valeurs environnementales relevant de sa compétence; [Non souligné dans l'original.]

[15] Rappelons que l'Accord prévoit la conclusion d'ententes auxiliaires. Voici les dispositions pertinentes en l'espèce:

1. Les gouvernements concluront des ententes auxiliaires multilatérales pour mettre en œuvre les engagements décrits au présent Accord. Ces ententes auxiliaires visent des éléments particuliers de la gestion de l'environnement ou des questions environnementales qui demandent une approche pancanadienne axée sur des partenariats.

2. Ces ententes auxiliaires ou leurs ententes de mise en œuvre circonscrirent des rôles et des responsabilités spécifiques afin de permettre l'établissement d'un guichet unique pour la mise en œuvre de mesures environnementales. Dans le cas de l'évaluation environnementale, cela se traduit par une seule évaluation et un processus de révision unique pouvant impliquer plus d'un gouvernement.

3. Les rôles et les responsabilités seront assumés par le gouvernement le mieux placé pour s'en acquitter avec efficacité. Pour déterminer quel est le gouvernement le mieux placé pour agir, les gouvernements s'appuieront sur des critères d'application tels que:

[. . .]

6. Lorsqu'un gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle, l'autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée prévue à l'entente auxiliaire pertinente.

7. Si un gouvernement se trouve dans l'incapacité de remplir les obligations qu'il a contractées en vertu de l'Accord, les gouvernements intéressés devront élaborer un plan alternatif qui permettra d'éviter l'apparition de lacunes dans le régime de gestion de l'environnement. En règle générale, ces plans seront complétés en l'espace de six mois.

8. In areas where governments have been unable to reach consensus on a Canada-wide approach, each government is free to act within its existing authority and will advise the other governments accordingly.

9. When a sub-agreement or implementation agreement assigns specific roles or responsibilities to one order of government, the other order of government will review and seek to amend as necessary their legislation, regulations, policies and existing agreements to provide for the implementation of that sub-agreement.

10. Nothing in this Accord will prevent a government from taking action within its authority to respond to environmental emergencies consistent with existing emergency response agreements. [Emphasis added.]

[16] The use of the word “will” signifies an intention to do something in the future. When “shall” is used, as for example in provision 6 above, it pertains to a situation that may or may not exist in the future, that is, “[w]hen a government has accepted [an] obligation . . . the other order of government shall not act . . . for the period of time . . . determined by the relevant sub-agreement.” The agreement is future looking. It contemplates cooperation by the various ministers to develop common agreed-upon measures that will then be implemented by changes to legislation, regulations, or policies as required, through the legally required processes for such change. The Accord does not specify the subject-matter of these future agreements.

[17] The Inspections Sub-Agreement is described as having as its focus inspection activities pursuant to environmental protection laws in areas where federal and provincial governments have the ability to take action “in the same situations.” One of its objectives is “[t]o provide one window delivery of inspection activities related to environmental protection laws”. The future oriented nature of the Inspections Sub-Agreement can be seen in provisions such as those set out below:

8. Dans les domaines où les gouvernements n'ont pas pu atteindre un consensus sur une approche pancanadienne, chaque gouvernement est libre d'intervenir dans les limites de sa compétence et en avisera les autres gouvernements en conséquence.

9. Lorsque des rôles et des responsabilités spécifiques seront attribués à un ordre de gouvernement en vertu d'une entente auxiliaire ou d'une entente de mise en œuvre, l'autre ordre de gouvernement devra revoir et chercher à modifier, au besoin, ses lois, règlements, politiques et ententes existantes afin de permettre la mise en œuvre de cette entente auxiliaire.

10. Rien dans le présent Accord n'empêche un gouvernement d'intervenir, à l'intérieur de ses compétences, pour répondre à des urgences environnementales, en conformité avec les ententes déjà en cours sur les réponses aux urgences environnementales. [Non souligné dans l'original.]

[16] L'expression «les gouvernements concluront» manifeste l'intention d'agir à l'avenir. Lorsque, ainsi qu'au paragraphe 6 ci-dessus, l'Accord prévoit qu'un gouvernement «ne doit pas intervenir» il s'agit d'une situation qui reste pour l'instant éventuelle, c'est-à-dire «lorsqu'un gouvernement a accepté de remplir certaines obligations [. . .] l'autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir [. . .] pour la durée prévue à l'entente auxiliaire pertinente». L'Accord a donc un caractère prospectif. Il envisage la coopération de divers ministres afin d'élaborer en commun et d'un commun accord les mesures qui seront mises en œuvre par des modifications apportées à la législation, aux règlements ou aux politiques, selon les cas, dans le cadre des procédures légales auxquelles de tels changements sont subordonnés. L'Accord ne précise pas le sujet des ententes à venir.

[17] L'Entente auxiliaire sur les inspections porte sur les régimes de vérification du respect des lois sur la protection de l'environnement dans les domaines où les gouvernements fédéral, des provinces et des territoires «ont la capacité de prendre des mesures dans les mêmes situations». Notons, parmi les objectifs visés, celui de «[p]ermettre la prestation d'activités d'inspection liées aux lois sur la protection de l'environnement par un guichet unique». Le caractère prospectif de l'Entente auxiliaire sur les inspections ressort bien des dispositions telles que celles reproduites ci-dessous:

4.1 Governments may co-ordinate and harmonize the delivery of inspection activities under this Sub-Agreement through implementation agreements.

4.2 As a general rule, governments will maintain an inspection capacity but may divide the delivery of inspection activities between or among the governments, depending upon which is best situated to do the tasks.

...

4.4 In assessing which government is best situated, governments will give consideration to applicable criteria such as:

- scale, scope and nature of environmental issue
- equipment and infrastructure to support activities
- physical proximity
- efficiency and effectiveness

...

5.1 In undertaking a role under this sub-agreement, a government will assume obligations for the discharge of that role, and commit to report publicly to demonstrate that their obligations have been met.

5.2 When a government has accepted obligations and is discharging a role, the other order of government shall not act in that role for the period of time as determined by the relevant implementation agreement. Legislative authorities are not altered through this sub-agreement.

...

6.1 Governments will identify inspection activities that would benefit from harmonization and specify the applicable legislation/regulations in the implementation agreements.

6.2 Governments will seek to establish timely and effective information sharing and reporting, coordinate quality assurance and control programs, and seek mutual support utilizing the strengths and capabilities of each jurisdiction throughout implementation of this Sub-Agreement.

...

6.5 All implementation agreements will establish public reporting mechanisms, and a process consistent with 5.3, as part of the accountability framework.

6.6 Implementation agreements under this Sub-Agreement should address the following additional implementation aspects to the extent possible:

- coordination of training of inspectors;

4.1 Les gouvernements peuvent coordonner et harmoniser la prestation des activités d'inspection visées par la présente entente auxiliaire au moyen d'ententes de mise en œuvre.

4.2 En règle générale, les gouvernements conserveront un pouvoir d'inspection, mais peuvent se répartir entre eux ou parmi eux la prestation d'activités d'inspection, en fonction de celui qui est le mieux placé pour s'acquitter de ces tâches.

[. . .]

4.4 Dans une évaluation du gouvernement le mieux placé, les gouvernements tiendront compte des critères d'application tels que:

- importance, portée et nature de la question environnementale;
- équipement et infrastructure d'appui aux activités;
- proximité géographique;
- efficacité et efficacité;

[. . .]

5.1 Lorsqu'un gouvernement s'engage à assumer un rôle en vertu de la présente entente auxiliaire, il devra s'acquitter des obligations associées à ce rôle et s'engager à rendre compte publiquement du respect de ces obligations.

5.2 Lorsqu'un gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle, l'autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée prévue dans l'entente de mise en œuvre applicable. Les compétences législatives ne sont en rien modifiées par la présente entente auxiliaire.

[. . .]

6.1 Les gouvernements détermineront les activités d'inspection susceptibles de profiter de l'harmonisation et préciseront les dispositions législatives et réglementaires visées dans les ententes de mise en œuvre.

6.2 Les gouvernements s'efforceront d'établir un système de partage et de communication efficace et opportun des informations, de coordonner les programmes d'assurance et de contrôle de la qualité, et de s'aider mutuellement par l'emploi des forces et des capacités de chaque administration pendant la mise en œuvre de la présente entente auxiliaire.

[. . .]

6.5 Toutes les ententes de mise en œuvre établiront des mécanismes de production de rapports publics de même qu'un processus conforme à l'article 5.3 sur l'imputabilité.

6.6 Les ententes de mise en œuvre établies aux termes de la présente entente auxiliaire devraient, dans la mesure du possible, prévoir les aspects décisionnels suivants des mesures de mise en œuvre:

- la coordination de la formation des inspecteurs;

– development of consistent methods, procedures and practices; [Emphasis added.]

[18] Some provisions of the agreements are inconsistent with each other. For example, while the Inspections Sub-Agreement, as noted above, does not identify any specific inspection activity that is to be coordinated, it does describe in general terms the areas in which the federal government, on the one hand, and the provincial and territorial governments, on the other, will normally operate:

4.2.1 In the context of this Sub-Agreement, the normal inspection functions of the federal government will include international borders and obligations, transboundary domestic issues, federal lands and facilities, products/substances in Canada-wide trade and commerce, and other matters specific to the federal government.

4.2.2 In the context of this Sub-Agreement, the normal inspection functions of provincial and territorial governments will include industrial and municipal facilities and discharges, application of laws on provincial and territorial land, waste disposal and destruction, and other matters specific to provincial and territorial governments.

4.2.3 This Sub-Agreement does not preclude the sharing of inspection activities as agreed by governments through implementation agreements.

[19] At the same time, it contains a clause that provides:

2.2 This Sub-Agreement does not apply to enforcement activities or any other matter governments agree to exclude as specified through implementation agreements. [Emphasis added.]

[20] The Standards Sub-Agreement describes its objectives as being “the continual development, improvement, and attainment of priority Canada-wide Environmental Standards”. The inchoate nature of the Standards Sub-Agreement can be seen in provisions such as those set out below:

For the purposes of this Sub-Agreement, governments agree:

4.1 to participate in the prioritization, development and recommendation of Canada-wide priority standards to Ministers;

– l'élaboration de méthodes, de procédures et de pratiques cohérentes; [Non souligné dans l'original.]

[18] Certaines dispositions des ententes paraissent contradictoires. Par exemple, bien que, comme nous l'avons noté plus haut, l'Entente auxiliaire sur les inspections ne prévoient aucune activité d'inspection précise comme devant faire l'objet d'une coordination, elle décrit tout de même, en termes généraux, les domaines dans lesquels le gouvernement fédéral, d'une part, et les gouvernements des provinces et des territoires, d'autre part, exerceront normalement leurs activités:

4.2.1 Dans le cadre de la présente entente auxiliaire, les fonctions normales d'inspection du gouvernement fédéral comprendront les frontières et les obligations internationales, les questions transfrontalières internes, les terres et les installations fédérales, les produits/substances échangés dans le marché et le commerce pancanadien et les autres domaines spécifiques au gouvernement fédéral.

4.2.2 Dans le cadre de la présente entente auxiliaire, les fonctions normales d'inspection des gouvernements des provinces et des territoires comprennent les installations et les rejets industriels et municipaux, l'application des lois sur les terres provinciales et territoriales, la disposition et l'élimination des déchets, et les autres domaines spécifiques aux gouvernements des provinces et des territoires.

4.2.3 La présente entente auxiliaire n'exclut pas le partage d'activités d'inspection convenues par les gouvernements dans le cadre d'ententes de mise en œuvre.

[19] L'Entente contient également une disposition qui prévoit que:

2.2 La présente entente auxiliaire ne s'applique pas aux activités d'application et aux autres questions exclues par entente entre les gouvernements dans des ententes de mise en œuvre. [Non souligné dans l'original.]

[20] L'Entente auxiliaire sur les standards a, selon ses termes mêmes, pour objectif «l'élaboration [. . .] l'amélioration [. . .] l'atteinte continue des standards environnementaux pancanadiens prioritaires». Le caractère inachevé de l'Entente auxiliaire sur les standards ressort clairement de la lecture de dispositions telles que celles-ci:

Aux fins de la présente entente auxiliaire, les gouvernements conviennent:

4.1 de participer à la priorisation, au développement et aux recommandations aux ministres de standards prioritaires pancanadiens;

4.2 to ensure that standards are met through the application of their respective environmental management programs. In choosing how to ensure that agreed standards are met, governments have the flexibility to adapt their management regimes to the priorities and unique situations within their borders;

...

4.4 that when a government has accepted obligations and is discharging a role under this Sub-Agreement, the other order of government shall not act in that role for the period of time as determined in the relevant agreement. Legislative authorities are not altered through this Sub-Agreement;

...

5.1.1 Ministers of the Environment, through the CCME, will establish priorities for the development of Canada-wide Environmental Standards and the timeframe for their development and implementation.

5.1.2 In support of consideration by Ministers, governments will identify existing and emerging issues of Canada-wide significance with potential impacts on the environment and human health.

5.1.3 As the first step for any proposed Canada-wide Environmental Standard, governments agree to consult each other and to cooperatively determine an appropriate course of action. As a general guideline, the appropriate course of action will be agreed to within six (6) months.

...

5.2.1 The most effective and efficient process for the development of standards may vary by agreed-upon priority. Ministers will agree on the process for the development of standards on a case by case basis.

5.2.2 The appropriate process for the development of any standard could include a process internal to the Canadian Council of Ministers of the Environment, or could include other agreed-upon fora.

...

5.3.1 Canada-wide Environmental Standards developed under this Sub-Agreement will be submitted to Ministers for their consideration and endorsement. [Emphasis added.]

[21] The Environmental Assessment Sub-Agreement is a bit more concrete than the other three, in that it prescribes procedures to be followed once projects that

4.2 d'assurer l'atteinte de standards dans la mise en œuvre de leurs programmes respectifs de gestion de l'environnement. Lorsqu'ils déterminent comment rencontrer les standards convenus, les gouvernements ont la souplesse pour adapter leurs régimes de gestion aux priorités et aux circonstances particulières qui existent à l'intérieur de leurs frontières;

...

4.4 que, lorsqu'un ordre de gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle contracté en vertu de la présente entente auxiliaire, l'autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée de la période prévue à l'entente applicable. Les compétences législatives ne sont en rien modifiées par la présente entente auxiliaire;

[. . .]

5.1.1 Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, établiront les priorités d'élaboration des standards environnementaux pancanadiens, ainsi que l'échéancier de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

5.1.2 Pour aider les ministres dans l'étude des enjeux, les gouvernements relèveront les questions actuelles et nouvelles qui revêtent une importance pancanadienne et qui peuvent avoir des répercussions sur l'environnement et la santé humaine.

5.1.3 À l'égard de tout standard environnemental pancanadien proposé, les gouvernements conviennent de se consulter d'abord mutuellement pour déterminer ensemble la ligne de conduite à suivre. En règle générale, le délai imparti pour la détermination de la ligne de conduite est de six mois.

[. . .]

5.2.1 La façon la plus efficace et la plus efficiente d'élaborer les standards peut varier en fonction des priorités qui auront été convenues. Les ministres s'entendront, cas par cas, sur la façon d'élaborer les standards.

5.2.2 La méthode adoptée pour l'élaboration de tout standard pourra comporter un processus interne au Conseil canadien des ministres de l'environnement, ou l'intervention d'une autre tribune convenue.

[. . .]

5.3.1 Les standards environnementaux pancanadiens élaborés en vertu de la présente entente auxiliaire sont présentés aux ministres pour qu'ils les étudient et les avalisent. [Non souligné dans l'original.]

[21] L'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale revêt un caractère un peu plus concret que les trois autres ententes auxiliaires puisqu'elle fixe les

are to be governed thereby have been identified. At the same time, the projects to which it will apply remain to be identified:

5.9.0 The Parties agree to negotiate bilateral agreements to implement this Sub-agreement. Bilateral agreements will be shared with the other Parties and applicable provisions in these agreements will be available for inclusion in bilateral agreements with the other Parties.

5.10.0 The Parties involved in an assessment agree to base their decisions and approvals on the overall environmental acceptability of the proposed project on the information generated by the assessment. Each Party retains the ability to make decisions respecting the proposed project and to issue or refuse permits, licenses, funding, or other authorizations with regard to a proposed project for matters within its legislative authority.

5.11.0 The Parties agree that measures will be developed to ensure the timely fulfillment of assessment and review responsibilities for a proposed project under this Sub-agreement. Measures may include:

- (a) legislated timelines;
- (b) bilateral agreements for co-operation;
- (c) incorporation of time-lines in terms of reference;
- (d) voluntary agreement between the Parties and the proponent.

5.12.0 The Parties agree to seek to amend their legislation and/or assessment processes as necessary to comply with their obligations under the terms of this Sub-agreement.

[22] The lack of specificity with respect to the subject-matters that will be brought under the Accord and Sub-Agreements and covered by their terms leads to great difficulty, indeed makes it impossible, to render a decision on many of the Association's arguments. These include the assertion that the Minister lacks authority to sign the agreements: (1) because of conflict with the *Canadian Environmental Protection Act* [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 16]; (2) because the agreements intrude on the authority of other Ministers; and (3) because the Minister is fettering her own statutory authority. Before dealing with these issues, I will first address the Association's arguments that the provisions of *Department of the Environment Act* [R.S.C., 1985, c. E-10] and the *Canadian Environmental Assessment Act* [S.C. 1992, c. 37] were insuffi-

procédures à suivre une fois identifiés les projets qui en relèveront. En même temps, ces projets restent à identifier:

5.9.0 Les Parties conviennent de négocier des ententes bilatérales aux fins de mise en œuvre de la présente entente auxiliaire. Elles conviennent de partager les dispositions pertinentes des ententes bilatérales avec d'autres parties afin de les inclure dans d'autres ententes bilatérales avec d'autres parties.

5.10.0 Les Parties concernées par l'évaluation conviennent de prendre leurs décisions et de délivrer leurs autorisations sur l'acceptabilité environnementale de l'ensemble du projet proposé sur la base des renseignements obtenus dans le cadre de l'évaluation. Chaque Partie se réserve le droit de prendre des décisions à l'égard d'un projet proposé et d'attribuer ou de refuser permis, licences, aide financière ou toute autre autorisation relative à un projet dans les limites de ses compétences législatives.

5.11.0 Les Parties conviennent d'élaborer des mesures qui leur permettront de remplir leurs responsabilités d'évaluation et d'examen en temps opportun dans le cadre d'une proposition de projet assujettie à la présente entente auxiliaire. Parmi les mesures possibles, citons:

- a) la réglementation des délais;
- b) les ententes de collaboration bilatérales;
- c) l'intégration des délais à la directive;
- d) les ententes volontaires entre les Parties et le promoteur.

5.12.0 Les Parties conviennent de chercher à modifier, au besoin, leurs lois et leurs procédures d'évaluation, ou les deux, de façon à se conformer aux obligations qu'elles ont contractées en vertu de la présente entente auxiliaire.

[22] Vu le manque de précisions concernant les domaines qui seront couverts par l'Accord et par les ententes auxiliaires, et donc soumis aux conditions qui y sont inscrites, il est très difficile, voire impossible, de se prononcer sur bon nombre d'arguments invoqués par l'Association. Celle-ci fait notamment valoir que le ministre n'avait pas la compétence nécessaire pour signer les accords: 1) en raison de l'incompatibilité avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* [L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 16]; 2) parce que les ententes empiètent sur les compétences d'autres ministres; et 3) parce que, en signant lesdites ententes, le ministre restreint les compétences que lui confère la loi. Il convient, avant de se pencher sur ces questions, d'examiner les arguments de l'Association suivant lesquels les dispositions de la *Loi sur le*

cient to grant the Minister authority to enter into the Accord and Sub-Agreements in the first place.

Minister's Authority to Sign

(a) The Department of the Environment Act

[23] The Accord and two of the Sub-Agreements, the Sub-Agreement on Inspections and the Sub-Agreement on Standards, were entered into by the Minister pursuant to authority conferred on her by section 7 of the *Department of the Environment Act*, R.S.C., 1985, c. E-10:

7. The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into agreements with the government of any province or any agency thereof respecting the carrying out of programs for which the Minister is responsible. [Underlining added.]

[24] The relevant statutory instrument (P.C. 1998-70, January 28, 1998) granting approval for the signing of the Accord reads:

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of the Environment, pursuant to section 7 of the *Department of the Environment Act*, hereby approves the entry by the Minister of the Environment, on behalf of the Government of Canada, with the governments of the provinces of Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Quebec and Saskatchewan and the governments of the Northwest Territories and the Yukon Territory, into the Canada-wide Accord on Environmental Harmonization, substantially in accordance with the annexed draft accord. [Underlining added.]

The statutory instruments (P.C. 1998-71 and P.C. 1998-72) granting approval for the signing of the Inspections Sub-Agreement and the Standards Sub-Agreement are similar.

[25] The Association argues that the federal-provincial agreements in question are not ones that fall within the scope of authority conferred upon the Minister by section 7, because they do not relate to "the carrying out of programs for which the Minister

ministère de l'Environnement [L.R.C. (1985), ch. E-10] et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* [L.C. 1992, ch. 37] ne donnent pas au ministre le pouvoir de conclure l'Accord et les ententes auxiliaires.

Le pouvoir de signature du ministre

a) La Loi sur le ministère de l'Environnement

[23] L'Accord et deux des ententes auxiliaires, l'Entente auxiliaire sur les inspections et l'Entente auxiliaire sur les standards, ont été conclus par le ministre en vertu du pouvoir que lui confère l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, L.R.C. (1985), ch. E-10:

7. Le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec les gouvernements des provinces ou leurs organismes des accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence. [Non souligné dans l'original.]

[24] Le texte réglementaire (C.P. 1998-70, 28 janvier 1998) portant autorisation de conclure l'Accord est libellé en ces termes:

Sur recommandation de la ministre de l'Environnement et en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, Son Excellence le Gouverneur général en conseil approuve que la ministre de l'Environnement conclue, au nom du gouvernement du Canada, avec les gouvernements des provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario, du Québec, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve et des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon, l'accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale, lequel est conforme en substance au projet d'accord ci-joint. [Non souligné dans l'original.]

Les textes réglementaires (C.P. 1998-71 et C.P. 1998-72) portant autorisation de conclure l'Entente auxiliaire sur les inspections et l'Entente auxiliaire sur les standards sont formulés de manière analogue.

[25] L'Association prétend que les accords fédéraux-provinciaux dont il est question en l'espèce ne sont pas de ceux qui relèvent des pouvoirs conférés au ministre par l'article 7 car ils ne sont pas «relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence»

is responsible" ("*relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence*"). The Association argues that the programs for which the Minister is responsible are limited to the environmental quality and pollution control programs identified in sections 4 and 5 of the Act. Sections 4 and 5 of the Act provide:

4. (1) The powers, duties and functions of the Minister extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction, not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada, relating to

a) the preservation and enhancement of the quality of the natural environment, including water, air and soil quality;

...

f) the coordination of the policies and programs of the Government of Canada respecting the preservation and enhancement of the quality of the natural environment;

(2) The powers, duties and functions of the Minister also extend to and include such other matters, relating to the environment and over which Parliament has jurisdiction, as are by law assigned to the Minister.

5. The Minister, in exercising his powers and carrying out his duties and functions under section 4, shall

(a) initiate, recommend and undertake programs, and coordinate programs of the Government of Canada that are designed

(i) to promote the establishment or adoption of objectives or standards relating to environmental quality, or to control pollution,

(ii) to ensure that new federal projects, programs and activities are assessed early in the planning process for potential adverse effects on the quality of the natural environment and that a further review is carried out of those projects, programs, and activities that are found to have probable significant adverse effects, and the results thereof taken into account, and

(iii) to provide to Canadians environmental information in the public interest;

(b) promote and encourage the institution of practices and conduct leading to the better preservation and enhancement of environmental quality, and cooperate with provincial governments or agencies thereof, or any bodies, organizations or persons, in any programs having similar objects; and

(c) advise the heads of departments, boards and agencies of the Government of Canada on all matters pertaining to

(«*respecting the carrying out of programs for which the Minister is responsible*»). Pour l'Association, les programmes relevant de la compétence du ministre se limitent aux programmes relatifs à la qualité de l'environnement et à la lutte contre la pollution, prévus aux articles 4 et 5 de la Loi. Les articles 4 et 5 de la Loi prévoient:

4. (1) Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés:

a) à la conservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol;

[. . .]

f) à la coordination des plans et programmes du gouvernement fédéral en matière de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel;

(2) Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent en outre aux autres domaines de compétence du Parlement liés à l'environnement et qui lui sont attribués de droit.

5. Dans le cadre des pouvoirs et fonctions que lui confère l'article 4, le ministre:

a) lance, recommande ou entreprend à son initiative et coordonne à l'échelle fédérale des programmes visant à:

(i) favoriser la fixation ou l'adoption d'objectifs ou de normes relatifs à la qualité de l'environnement ou à la lutte contre la pollution,

(ii) faire en sorte que les nouveaux projets, programmes et activités fédéraux soient, dès les premières étapes de planification, évalués en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel, et que ceux d'entre eux dont on aura estimé qu'ils présentent probablement des risques graves fassent l'objet d'un réexamen dont les résultats devront être pris en considération,

(iii) fournir, dans l'intérêt public, de l'information sur l'environnement à la population;

b) favorise et encourage des comportements tendant à protéger et améliorer la qualité de l'environnement, et coopère avec les gouvernements provinciaux ou leurs organismes, ou avec tous autres organismes, groupes ou particuliers, à des programmes dont les objets sont analogues;

c) conseille les chefs des divers ministères ou organismes fédéraux en matière de conservation et d'amélioration de

the preservation and enhancement of the quality of the natural environment. [Underlining added.]

la qualité de l'environnement naturel. [Non souligné dans l'original.]

[26] The Association suggests that the Accord and two sub-agreements contemplate much more than an environmental quality or pollution control program, although they do have such elements. The Association believes that the Accord and sub-agreements constitute an articulation of government policy that attempts to realign federal and provincial roles and responsibilities over environmental management. As such, they go beyond the Minister's authority under section 7 of the *Department of the Environment Act*.

[26] L'Association dit que l'Accord et les deux ententes auxiliaires envisagent des mesures dépassant de beaucoup ce qui pourrait constituer un programme relatif à la qualité de l'environnement ou à la lutte contre la pollution, même si les trois ententes comportent effectivement des éléments concernant ces deux domaines. L'Association croit que l'Accord et les ententes auxiliaires énoncent une politique gouvernementale visant un réaménagement des rôles et responsabilités fédéraux et provinciaux en matière de gestion de l'environnement. Cela étant, les trois ententes dépassent les compétences que le ministre tient de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*.

[27] In support of his argument, counsel for the Association relies on the decision in *Canada (Attorney General) v. Saskatchewan Water Corp.*, [1992] 4 W.W.R. 712 (Sask. C.A.), one of the only cases to interpret section 7 of the Act. In that case, the Saskatchewan Court of Appeal was considering whether Governor in Council approval pursuant to section 7 of the *Department of the Environment Act* was necessary for a federal-provincial agreement concerning the Rafferty Alameda dam project. The issue was whether this project constituted a "program" under section 7 of the Act. If it did, then the already signed federal-provincial agreement respecting the project would not be valid, since such approval had not been obtained. The Court stated at pages 734-736 that a contextual approach to the interpretation of section 7 should be adopted and that "s. 5 [of the Act] hint[ed] strongly that a 'program', as the term is used in s. 7, means an environmental quality control program or a pollution control program." (Emphasis added.) The Court decided that while the Minister needed Governor in Council approval for any agreement respecting "the carrying out of an environmental quality program or a pollution control program for which the minister as initiator, recommender, undertaker or coordinator is responsible" (emphasis added), the Rafferty Alameda dam was not such a project.

[27] À l'appui de sa thèse, l'avocat de l'Association invoque l'arrêt *Canada (Attorney General) v. Saskatchewan Water Corp.*, [1992] 4 W.W.R. 712 (C.A. Sask.), un des seuls exemples de jurisprudence portant sur l'interprétation de l'article 7 de la Loi. Dans cette affaire, la Cour d'appel de la Saskatchewan s'est penchée sur la question de savoir si, aux termes de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, une entente fédérale-provinciale concernant la construction du barrage Rafferty Alameda devait recevoir au préalable l'approbation du gouverneur en conseil. Il s'agissait de savoir si le projet en question constituait un «programme» aux fins de l'article 7 de la Loi. Dans l'affirmative, l'entente fédérale-provinciale, qui avait déjà été signée, ne pouvait pas être valide faute d'avoir obtenu l'approbation nécessaire. La Cour a dit, aux pages 734 à 736, qu'il y avait lieu de retenir, pour interpréter l'article 7, une approche contextuelle et que [TRADUCTION] «l'art. 5 [de la Loi] laisse assez clairement entendre que par "programme", tel que ce mot est utilisé à l'art. 7, on entend un programme de contrôle de la qualité de l'environnement ou un programme de lutte contre la pollution». (Non souligné dans l'original.) La Cour a décidé que, bien que le ministre ait eu besoin de l'approbation du gouverneur en conseil pour tout accord [TRADUCTION] «relatif à la réalisation de programmes de contrôle de la qualité de l'environnement ou de lutte contre la pollution relevant du

[28] The applicant also relies on the decision in *Brown v. British Columbia (Minister of Transportation and Highways)*, [1994] 1 S.C.R. 420. That case dealt with government tort liability and distinguished between operational decisions and policy decisions made by a government. The government was held to be responsible in tort for the former but not for the latter. Counsel argues that there is a distinction between the Minister's authority to initiate, recommend or undertake programs and her authority to articulate or adopt policies, and that only the former is encompassed by section 7.

[29] I cannot conclude that the authority conferred by section 7 is so narrowly confined. The *Saskatchewan Water Corp.* case only decided that the Rafferty Alameda dam project did not require approval pursuant to section 7. It cannot be interpreted as standing for any broader proposition respecting the interpretation of section 7. The references to section 5 in the reasons are very tentative; section 5 is described as "hinting" at the conclusions suggested. It is clear that the Saskatchewan Court of Appeal made no firm findings in this regard. The *Brown* case deals with an entirely different area of the law: governmental tort liability. It is not relevant to an interpretation of section 7 of the *Department of the Environment Act*.

[30] Furthermore, the text of the Act itself suggests a broader ambit than counsel for the Association proposes. For example, in paragraph 5(a), the Minister is authorized to "undertake programs . . . that are designed . . . to promote the . . . adoption of objectives or standards relating to environmental quality". The Minister is authorized in paragraph 5(b) to "encourage the institution of practices and conduct

ministre en tant qu'autorité d'impulsion, de recommandation, de prise en charge ou de coordination» (non souligné dans l'original), le barrage Rafferty Alameda ne faisait pas partie de cette catégorie.

[28] La demanderesse s'est également fondée sur l'arrêt *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420. Il s'agissait, dans cette affaire, de la responsabilité civile du gouvernement, une distinction étant faite entre les décisions prises par le gouvernement dans le cadre de ses opérations et les décisions revêtant un caractère plus proprement politique. Le gouvernement a été jugé civilement responsable dans le premier cas mais non dans le deuxième. Pour l'avocat de la demanderesse, il convient de faire une distinction entre le pouvoir qu'a le ministre d'amorcer, de recommander ou d'entreprendre un programme et son pouvoir d'énoncer ou d'adopter des politiques, seul le premier étant englobé par les dispositions de l'article 7.

[29] Je ne saurais conclure que le pouvoir conféré au ministre par l'article 7 est à ce point limité. L'arrêt *Saskatchewan Water Corp.* permet simplement de dire que le projet de construction du barrage Rafferty Alameda n'était pas soumis à l'approbation prévue à l'article 7. Cet arrêt ne saurait être interprété comme avançant, en matière d'interprétation de l'article 7, une thèse plus large que cela. Les allusions à l'article 5 dans les motifs de cette décision sont très légères, la Cour indiquant simplement que l'article 5 [TRADUCTION] «suggère» les conclusions proposées. Il est clair que la Cour d'appel de la Saskatchewan n'a, à cet égard, abouti à aucune conclusion définitive. L'arrêt *Brown* porte sur un tout autre domaine du droit: la responsabilité civile des autorités gouvernementales. Cela est sans rapport avec l'interprétation de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*.

[30] De plus, le texte même de la Loi donne à penser que le pouvoir en cause a une portée plus large que celle que propose l'avocat de l'Association. Ainsi, à l'alinéa 5a), le ministre est autorisé à «entrepr[en]dre [. . .] des programmes visant à [. . .] favoriser [. . .] l'adoption d'objectifs ou de normes relatifs à la qualité de l'environnement». À l'alinéa 5b), le ministre est autorisé à «encourag[er] des comportements tendant à

leading to the . . . enhancement of environmental quality, and cooperate with provincial governments . . . in any programs having similar objects". Her authority under section 4 includes "the coordination of the policies and programs of the Government of Canada respecting the preservation and enhancement of the quality of the natural environment". In this context, I cannot interpret the phrase "agreements . . . respecting the carrying out of programs for which the Minister is responsible" in section 7 to include only what the Association characterizes as operational programs. It must also include programs that deal with preliminary activities or initiatives and agreements in principle of the kind found in the Accord and the two above-mentioned Sub-Agreements.

(b) The Canadian Environmental Assessment Act

[31] The Minister's authority to sign the Sub-Agreement on Environmental Assessment does not come from section 7 of the *Department of the Environment Act* but from paragraphs 58(1)(c) and (d) of the *Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37:

58. (1) For the purposes of this Act, the Minister may

. . .

(c) enter into agreements or arrangements with any jurisdiction within the meaning of paragraph 40(1)(a), (b), (c) or (d) respecting assessments of environmental effects;

(d) enter into agreements or arrangements with any jurisdiction, within the meaning of subsection 40(1), for the purposes of coordination, consultation, exchange of information and the determination of factors to be considered in relation to the assessment of the environmental effects of projects of common interest;

[32] Subsection 40(1) defines the parties with which the Minister may enter into agreements, for example, a federal authority, the government of a province, an agency established pursuant to an Act of Parliament or the legislature of a province that has functions in relation to the assessment of the environmental effects of a project. The approval of the Governor in Council

[. . .] améliorer la qualité de l'environnement, et [à] coopère[r] avec les gouvernements provinciaux [. . .] à des programmes dont les objets sont analogues». Les pouvoirs conférés au ministre par l'article 4 comprennent «la coordination des plans et programmes du gouvernement fédéral en matière de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel». Dans ce contexte, je ne saurais interpréter le membre de phrase «accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence» de l'article 7 comme ne comprenant que ce que l'Association considère comme des programmes opérationnels. Le pouvoir en question doit également englober des programmes concernant des activités préliminaires ou des initiatives ou accords de principe analogues à ce qui se trouve dans l'Accord ainsi que dans les deux ententes auxiliaires mentionnées plus haut.

b) La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

[31] Les pouvoirs du ministre relatifs à la signature de l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale ne découlent pas de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* mais des alinéas 58(1)c) et d) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, qui disposent que:

58. (1) Pour l'application de la présente loi, le ministre peut:

[. . .]

c) conclure des accords avec toute instance au sens des alinéas 40(1)a), b), c) ou d) en matière d'évaluation des effets environnementaux;

d) conclure des accords avec toute instance, au sens du paragraphe 40(1), en matière de coordination, de consultation, d'échange d'information et de détermination des facteurs à considérer relativement à l'évaluation des effets environnementaux de projets d'intérêt commun;

[32] Le paragraphe 40(1) définit les parties avec lesquelles le ministre peut conclure des accords, par exemple une autorité fédérale, le gouvernement d'une province, un organisme établi sous le régime d'une loi provinciale ou fédérale ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet. Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'approbation du

is not needed for agreements entered into pursuant to these provisions. These provisions provide the Minister with sufficient authority to sign the Sub-Agreement on Environmental Assessment.

(c) Conflict with Canadian Environmental Protection Act and Canadian Environmental Assessment Act?

[33] As well as her authority under section 7 of the *Department of the Environment Act*, the Minister has authority to enter into federal-provincial agreements under the *Canadian Environmental Protection Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 16, sections 6, 98 and 99:

6. (1) For the purpose of establishing a framework for national action and taking cooperative action in matters affecting the environment and for the purpose of avoiding conflict between, and duplication in, federal and provincial regulatory activity, the Minister shall, in cooperation with the governments of the provinces, establish a federal-provincial advisory committee to advise the Minister on

(a) regulations proposed to be made under paragraph 34(1)(a), (b), (c), (d), (o) or (q); and

(b) other environmental matters that are of mutual interest to the federal and provincial governments and to which this Act relates.

(2) The Minister shall include in the annual report required by section 138 a report of the activities of the federal-provincial advisory committee.

...

98. (1) The Minister may

(a) with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with one or more provincial governments with respect to the administration of this Act; and

(b) subject to such terms and conditions as the Governor in Council may specify in the approval, agree to amendments of the agreement.

(2) The Minister shall make public any agreement made under subsection (1).

(3) The Minister shall include in the annual report required by section 138, a report on the administration of this Act under agreements made under subsection (1).

99. (1) The Minister may designate as an inspector or analyst for the purposes of this Act, or any portion thereof,

gouverneur en conseil pour les accords conclus en vertu de ces dispositions. Celles-ci confèrent au ministre des pouvoirs lui permettant de signer l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale.

c) Conflit avec la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale?

[33] En plus des pouvoirs que lui confère l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, le ministre est habilité à conclure des ententes fédérales-provinciales en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 16 dont les articles 6, 98 et 99 disposent que:

6. (1) En vue d'établir un cadre d'action nationale et de prendre des mesures coordonnées dans les domaines touchant l'environnement, ainsi que pour éviter les conflits entre les règlements fédéraux et provinciaux ou leur doublement, le ministre peut, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, constituer un comité consultatif fédéro-provincial chargé de le conseiller sur les projets de règlements prévus aux alinéas 34(1)a), b), c), d), o) et q) et les autres questions d'intérêt commun liées à l'environnement.

(2) Le ministre inclut dans le rapport annuel exigé par l'article 138 un rapport sur les activités du comité consultatif fédéro-provincial.

[. . .]

98. (1) Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec un ou plusieurs gouvernements provinciaux des accords relatifs à l'exécution de la présente loi et, sous réserve des conditions stipulées dans l'agrément, consentir à des modifications des accords.

(2) Le ministre rend public les accords conclus en vertu du paragraphe (1).

(3) Le ministre inclut dans le rapport visé à l'article 138 un rapport sur l'exécution de la présente loi en vertu des accords prévus au paragraphe (1).

99. (1) Le ministre peut désigner, à titre d'inspecteur ou d'analyste pour l'application de tout ou partie de la présente loi:

(a) any person who, in the Minister's opinion, is qualified to be so designated; and

(b) with the approval of the government of a province, any person or class of persons employed by the province in the administration of a law respecting the protection of the environment.

(2) An inspector shall be furnished with a certificate of designation as an inspector and on entering any place under subsection 76(1) or 100(1) shall, if so requested, produce the certificate to the person in charge thereof.

[34] Counsel for the Association argues that section 98 creates a mandatory and exclusive regime for federal-provincial relations and agreements for those matters encompassed by the *Canadian Environmental Protection Act*. Counsel argues that any federal-provincial agreement on topics administered by this Act must be concluded according to its statutory terms: subsection 98(1) compels the Minister to seek authorization from the Governor in Council for entering into federal-provincial agreements; subsection 98(2) requires any such agreements to be made public; and subsection 98(3) mandates the submission of an annual report. In the Association's view, these requirements have not been properly followed for the Accord and Inspections and Standards Sub-Agreements. Similarly, counsel argues that section 99 provides the only mechanism for coordination of federal and provincial environmental inspection activities, and that this mechanism has also been side-stepped by the agreements. Counsel submits that by concluding the agreements pursuant to section 7 of the *Department of the Environment Act*, instead of under the more specific provisions of the *Canadian Environmental Protection Act*, the Minister has acted in a manner inconsistent with her powers, and thus in excess of her jurisdiction.

[35] I accept the correctness of counsel for the Association's argument that the Minister's authority pursuant to sections 6, 98 and 99 of the *Canadian Environmental Protection Act* is more specific than that described in the *Department of the Environment Act*, and that the ordinary rules of statutory interpreta-

a) toute personne qu'il estime compétente pour occuper cette fonction;

b) avec l'approbation du gouvernement d'une province, toute personne affectée—ou appartenant à une catégorie affectée—par la province à l'exécution d'une loi concernant la protection de l'environnement.

(2) L'inspecteur doit recevoir un certificat attestant sa qualité, qu'il présente, sur demande, au responsable du lieu visé aux paragraphes 76(1) ou 100(1).

[34] L'avocat de l'Association soutient que l'article 98 crée, pour les relations et ententes fédérales-provinciales, un régime obligatoire et exclusif dans les domaines relevant de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Il fait valoir que toute entente fédérale-provinciale portant sur des questions relevant de cette Loi doit être conclue conformément aux conditions prévues dans le texte de loi: aux termes du paragraphe 98(1), le ministre est tenu d'obtenir l'agrément du gouverneur en conseil pour conclure des accords fédéraux-provinciaux et, selon le paragraphe 98(2), il doit rendre de tels accords publics, le paragraphe 98(3) exigeant en outre qu'il produise un rapport annuel. Selon l'Association, ces conditions n'ont pas été intégralement respectées en ce qui concerne l'Accord et les ententes auxiliaires sur les inspections et sur les standards. Dans un même ordre d'idées, l'avocat de l'Association affirme que c'est dans l'article 99 qu'est prévu l'unique mécanisme de coordination des activités d'inspection environnementale du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces et que ce mécanisme a été en l'espèce contourné par les ententes. Il affirme qu'en concluant les ententes en question sur la base de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* plutôt qu'en vertu des dispositions, plus précises, de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, le ministre a agi d'une manière non conforme aux pouvoirs qu'elle détient et que, ce faisant, elle a outrepassé sa compétence.

[35] Je reconnais la justesse de l'argument de l'avocat de l'Association selon lequel les pouvoirs que le ministre tient des articles 6, 98 et 99 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* sont plus précis que ceux dont fait état la *Loi sur le ministère de l'Environnement* et que, selon les règles

tion require the specific to prevail over the general. The Accord and the Sub-Agreements on Inspections and Standards were entered into pursuant to the Minister's authority derived from section 7 of the *Department of the Environment Act*, however, without details as to the exact subject-matter of future agreements, it is not possible to assess the extent to which the more specific provisions of the *Canadian Environmental Protection Act* should have been relied upon. To the extent that any given future agreement, such as an implementation agreement, deals with subject-matters falling within the Minister's authority under the *Canadian Environmental Protection Act*, and not solely that arising under the *Department of the Environment Act*, there is a credible argument that unless validated in accordance with the terms set out in the *Canadian Environmental Protection Act*, the agreement would be invalid. In the meantime, I have to agree with counsel for the respondent that the argument on this ground is premature.

[36] Counsel for the Association submits that the Sub-Agreement on Environmental Assessment is inconsistent with the *Canadian Environmental Assessment Act* on the ground that clause 4.1.0 of the Sub-Agreement lists factors that “shall be considered for inclusion” [underlining added] in an environmental assessment that are different from the factors outlined as mandatory considerations in section 16 of the Act. I accept counsel for the respondent's submission that clause 4.1.0 does not limit what may be considered. In fact, it states that “the Parties involved in an assessment shall consider for inclusion, but not be limited to, the following information elements” [underlining added]. Each party will be free to negotiate the terms of reference of an assessment to meet the legal requirements of their respective legislation.

(d) Circumscribing Other Minister's Authority

[37] Under the *Canadian Environmental Assessment Act*, ministers other than the Minister of the Environ-

ordinaires régissant l'interprétation des lois, le texte plus précis l'emporte sur le texte de nature plus générale. L'Accord et les ententes auxiliaires sur les inspections et sur les standards ont été conclus en vertu des pouvoirs conférés au ministre par l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* mais, en l'absence de plus de précisions concernant quels seraient, au juste, les domaines couverts par les accords à venir, il n'est pas possible de dire dans quelle mesure ce sont les dispositions plus précises de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* qui auraient dû être invoquées. Tout accord conclu à l'avenir, un accord de mise en œuvre par exemple, portant sur des domaines relevant des pouvoirs que le ministre tient de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, et non pas uniquement des pouvoirs conférés par la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, pourrait en effet être considéré comme non valable s'il n'est pas validé conformément aux conditions prévues dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Dans l'intervalle, je dois convenir avec l'avocat du défendeur que l'argument fondé sur ce motif est, pour ce motif, prématuré.

[36] L'avocat de l'Association allègue que l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale est en contradiction avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* étant donné que la clause 4.1.0 de l'Entente auxiliaire énumère un certain nombre de facteurs que les parties concernées «doivent envisager d'intégrer» [soulignement ajouté] à une étude d'impact sur l'environnement et que ces facteurs sont différents de ceux dont l'article 16 [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 22] de la Loi impose de tenir compte. J'admets l'argument de l'avocat du défendeur selon lequel la clause 4.1.0 ne limite pas les facteurs dont il peut être tenu compte. Cette clause prévoit en fait que «les Parties concernées par l'évaluation doivent envisager d'intégrer les éléments ci-après nommés, mais ne sont pas tenues de s'y limiter» [soulignement ajouté]. Chaque partie est libre de négocier les éléments constitutifs de l'étude d'impact selon les exigences posées dans leur législation respective.

(d) Empiètement sur le domaine de compétence d'autres ministres

[37] La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* confère des responsabilités à d'autres minis-

ment have responsibilities. In relation to any given project it is the "responsible authority" that may delegate any part of the screening or comprehensive study of a project, or the preparation of the screening report or comprehensive study report. Counsel for the Association questions how this authority will be affected by clause 5.4 of the Sub-Agreement on Environmental Assessment, which states that the federal and provincial governments will agree on a lead party for an assessment and that lead party will then undertake the assessment.

[38] Similarly, section 34 [as am. by S.C. 1989, c. 9, s. 2] of the *Canadian Environmental Protection Act* provides that once there is a finding that a given substance is toxic, both the Minister of the Environment and the Minister of National Health and Welfare may make a recommendation to cabinet that the substance be regulated. Counsel for the Association suggests that as a result of the Accord and Sub-Agreements the Minister of the Environment along with the CCME will decide what substances should be regulated, pre-empting an exercise of discretion by the Minister of Health. Under sections 36 and 37 of the *Fisheries Act* [R.S.C., 1985, c. F-14], the pollution of fish habitat is prohibited and the Minister of Fisheries has authority to demand samples, tests, studies, etc. with respect to pollution in such waters.

[39] Counsel for the Association argues that the Accord and the three Sub-Agreements purport to fetter the discretion of these other Ministers and the respondent Minister does not have authority to sign agreements that have that effect. Whether or not such attempted fettering will occur depends on the content of the future agreements. The consequence that is postulated is speculative. I have to conclude that the argument is premature.

Minister Fettering Her Own Authority

[40] Counsel for the applicant also argues that by signing agreements in which the Minister has agreed

tres que le ministre de l'Environnement. Pour un projet donné, il appartient à l'autorité responsable de déléguer toute partie de l'étude préliminaire ou approfondie d'un projet, ou la préparation du rapport préliminaire ou du rapport approfondi. L'avocat de l'Association se demande dans quelle mesure cette compétence sera affectée par la clause 5.4 de l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale, selon lequel une autorité principale sera chargée par les gouvernements fédéral et provinciaux d'administrer la procédure d'évaluation et que c'est cette autorité principale qui entreprendra l'évaluation en cause.

[38] De façon semblable, l'article 34 [mod. par L.C. 1989, ch. 9, art. 2; 1992, ch. 1, art. 144] de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* prévoit qu'une fois établie la toxicité d'une substance donnée, le ministre de l'Environnement et le ministre de la Santé peuvent tous deux recommander au conseil des ministres la réglementation de la substance en cause. L'avocat de l'Association fait valoir qu'en raison de l'Accord et des ententes auxiliaires, le ministre de l'Environnement et le CCME décideront quelles substances il convient de réglementer, se substituant en fait, pour l'exercice de cette compétence, au ministre de la Santé. Les articles 36 et 37 de la *Loi sur les Pêches* [L.R.C. (1985), ch. F-14] interdisent de polluer l'habitat du poisson et il appartient au ministre des Pêches d'exiger des échantillons, des tests et des études concernant la pollution de ces zones aquatiques.

[39] L'avocat de l'Association fait valoir que l'Accord et les trois ententes auxiliaires visent à restreindre le pouvoir discrétionnaire de ces autres ministres et que le ministre défendeur n'a pas la compétence voulue pour conclure des accords entraînant une pareille conséquence. Le point de savoir si une telle restriction se concrétisera effectivement dépendra de la teneur des ententes à venir. La conséquence invoquée en l'espèce demeure hypothétique. Je dois conclure que l'argument est prématuré.

La restriction, par le ministre, de sa propre compétence

[40] L'avocat de la demanderesse fait également valoir qu'en concluant des accords par lesquels le

not to act, she has fettered her discretion to exercise her statutory responsibilities. In the Accord, for example, one of its objectives is to “delineat[e] the respective roles and responsibilities [of governments] . . . by ensuring that specific roles and responsibilities will generally be undertaken by one order of government only”. The Accord states that “[w]hen a government has accepted obligations and is discharging a role, the other order of government shall not act in that role for a period of time as determined by the relevant sub-agreement”. [Underlining added.]

[41] The Inspections Sub-Agreement similarly provides that:

5.2 When a government has accepted obligations and is discharging a role, the other order of government shall not act in that role for the period of time as determined by the relevant implementation agreement. Legislative authorities are not altered through this sub-agreement.

5.3 In instances where a government is unable to fulfil its obligations under this sub-agreement, the concerned governments shall develop an alternative plan to ensure that no gaps are created [Emphasis added.]

[42] The Standards Sub-Agreement provides:

4.4 that when a government has accepted obligations and is discharging a role under this Sub-Agreement, the other order of government shall not act in that role for the period of time as determined in the relevant agreement. Legislative authorities are not altered through this Sub-Agreement;

4.5 that in instances where a government is unable to fulfil its obligations under this Sub-Agreement, the concerned governments shall develop an alternative plan to ensure that no gaps are created within the environmental management regime. [Emphasis added.]

[43] The Environmental Assessment Sub-Agreement states that:

5.1.0 There will be one assessment for a proposed project, which will meet the information requirements of all Parties

ministre s’engage à ne pas agir, celui-ci restreint le pouvoir discrétionnaire qui lui a été conféré pour l’exercice des responsabilités que la loi lui confie. Parmi les objectifs exposés dans l’Accord figure, par exemple, celui de «circonscrire les rôles et les responsabilités respectifs des gouvernements [. . .] en s’assurant que les responsabilités et rôles respectifs seront généralement assumés par un seul ordre de gouvernement». L’Accord prévoit que «[l]orsqu’un gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle, l’autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée prévue à l’entente auxiliaire pertinente». [Non souligné dans l’original.]

[41] L’Entente auxiliaire sur les inspections prévoit de façon semblable que:

5.2 Lorsqu’un gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle, l’autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée prévue dans l’entente de mise en œuvre applicable. Les compétences législatives ne sont en rien modifiées par la présente entente auxiliaire.

5.3 Si un gouvernement se trouve dans l’incapacité de remplir les obligations qu’il a contractées en vertu de la présente entente auxiliaire, les gouvernements intéressés devront élaborer un plan de rechange qui permettra d’éviter l’apparition de lacunes [. . .] [Non souligné dans l’original.]

[42] L’Entente auxiliaire sur les standards prévoit que:

4.4 que, lorsqu’un ordre de gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle contracté en vertu de la présente entente auxiliaire, l’autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée de la période prévue à l’entente applicable. Les compétences législatives ne sont en rien modifiées par la présente entente auxiliaire;

4.5 que si un gouvernement se trouve dans l’incapacité de remplir les obligations qu’il a contractées en vertu de la présente entente auxiliaire, les gouvernements intéressés devront élaborer un plan de rechange qui permettra d’éviter l’apparition de lacunes dans le régime de protection de l’environnement. [Non souligné dans l’original.]

[43] L’Entente auxiliaire sur l’évaluation environnementale prévoit que:

5.1.0 Tout projet proposé fera l’objet d’une seule évaluation environnementale, qui répondra aux besoins en renseigne-

making decisions on the basis of the assessment.

...

5.4.0 There will be a lead Party responsible for the administration of the assessment process for each proposed project; each Party involved in the assessment will identify a one-window contact for that assessment.

...

5.10.0 The Parties involved in an assessment agree to base their decisions and approvals on the overall environmental acceptability of the proposed project on the information generated by the assessment. Each Party retains the ability to make decisions respecting the proposed project and to issue or refuse permits, licenses, funding, or other authorizations with regard to a proposed project for matters within its legislative authority. [Emphasis added.]

[44] Again, no specific factual situation to which these provisions apply has been put forward. There is simply an insufficient factual basis on which a determination can be made that the Minister has fettered any decision-making discretion she has under one or more statutory provisions.

[45] I recognize the validity of the Association's argument that it would be preferable if answers could be given to some of the questions it has raised now. Indeed, it would be preferable to have one application rather than many being litigated. Nevertheless, whatever future action is taken may not result in a derogation of federal-ministerial authority or offend statutory provisions. In my view, the answers must await more factual content.

Conclusion

[46] For the reasons given, the application for the orders sought will be dismissed.

¹ *Infra*, Inspections Sub-Agreement, clause 5.2; Environmental Standards Sub-Agreement, clause 4.4; and, Sub-Agreement on Environmental Assessment, clause 5.4.0.

ments de l'ensemble des Parties devant fonder leur décision sur l'évaluation.

[. . .]

5.4.0 Une Autorité principale sera chargée d'administrer la procédure d'évaluation de chaque projet proposé; chaque Partie concernée par l'évaluation devra désigner un représentant de guichet unique pour la durée de l'évaluation en cause.

[. . .]

5.10.0 Les Parties concernées par l'évaluation conviennent de prendre leurs décisions et de délivrer leurs autorisations sur l'acceptabilité environnementale de l'ensemble du projet proposé sur la base des renseignements obtenus dans le cadre de l'évaluation. Chaque Partie se réserve le droit de prendre des décisions à l'égard d'un projet proposé et d'attribuer ou de refuser permis, licences, aide financière ou toute autre autorisation relative à un projet dans les limites de ses compétences législatives. [Non souligné dans l'original.]

[44] Encore une fois, il n'a été évoquée aucune situation de fait précise à laquelle s'appliqueraient les dispositions en question. Les données factuelles sont tout simplement insuffisantes pour permettre d'affirmer que le ministre a restreint le pouvoir de décision discrétionnaire que lui confèrent une ou plusieurs dispositions législatives.

[45] Je reconnais la validité de l'argument de l'Association selon lequel il serait bon de pouvoir trancher dès maintenant certaines des questions qu'elle soulève. Il serait effectivement préférable de les trancher dans le cadre d'une seule demande et d'éviter la multiplication des actions. Mais, les mesures susceptibles d'être prises à l'avenir n'entraîneront pas nécessairement une dérogation aux compétences d'un ministre fédéral ou une atteinte à une disposition législative. J'estime que les réponses à ces questions doivent attendre de plus amples données factuelles.

Conclusion

[46] Pour ces motifs, la demande visant à obtenir les ordonnances recherchées est rejetée.

¹ *Infra*, l'Entente auxiliaire sur les inspections, clause 5.2; l'Entente auxiliaire sur l'établissement de standards environnementaux, clause 4.4; et l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale, clause 5.4.0.

² [1992] 1 S.C.R. 3, at p. 63.

³ *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 S.C.R. 392.

⁴ *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] S.C.R. 569; *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89.

⁵ *Infra*, Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization.

² [1992] 1 R.C.S. 3, à la p. 63.

³ *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392.

⁴ *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] R.C.S. 569; *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89.

⁵ *Infra*, Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale.

APPENDIX**A CANADA-WIDE ACCORD ON
ENVIRONMENTAL HARMONIZATION****VISION**

Governments working in partnership to achieve the highest level of environmental quality for all Canadians.

PURPOSE OF THE ACCORD

To provide a framework and mechanisms to achieve the vision and to guide the development of sub-agreements pursuant to the Accord.

THE OBJECTIVES OF HARMONIZATION

The objectives of harmonization are to:

- * enhance environmental protection;
- * promote sustainable development; and
- * achieve greater effectiveness, efficiency, accountability, predictability and clarity of environmental management for issues of Canada-wide interest, by:

1. using a cooperative approach, to develop and implement consistent environmental measures in all jurisdictions, including policies, standards, objectives, legislation and regulations;
2. delineating the respective roles and responsibilities of the Federal, Provincial and Territorial governments within an environmental management partnership by ensuring that specific roles and responsibilities will generally be undertaken by one order of government only;
3. reviewing and adjusting Canada's environmental management regimes to accommodate environmental needs, innovation, expertise and capacities, and addressing gaps and weaknesses in environmental management; and

ANNEXE**UN ACCORD PANCANADIEN SUR
L'HARMONISATION ENVIRONNEMENTALE****VISION**

Des gouvernements travaillant en partenariat en vue d'assurer à l'ensemble de la population canadienne le degré le plus élevé de qualité de l'environnement.

BUT DE L'ACCORD

Fournir un cadre de travail et des mécanismes qui permettront d'atteindre la vision et d'orienter l'élaboration des ententes auxiliaires conformément à l'Accord.

LES OBJECTIFS DE L'HARMONISATION

L'harmonisation vise les objectifs suivants:

- * améliorer la protection de l'environnement;
- * promouvoir le développement durable; et
- * accroître l'efficacité, l'efficience, l'imputabilité, la prévisibilité et la clarté en matière de gestion de l'environnement relativement aux questions d'intérêt pancanadien par les moyens suivants:

1. utiliser une approche de coopération, élaborer et mettre en œuvre des mesures environnementales cohérentes pour l'ensemble des gouvernements incluant des politiques, des standards, des objectifs, des lois et des règlements;
2. circonscrire les rôles et les responsabilités respectifs des gouvernements fédéral, des provinces et des territoires à l'intérieur d'un partenariat pour la gestion de l'environnement tout en s'assurant que les responsabilités et rôles spécifiques seront généralement assumés par un seul ordre de gouvernement;
3. revoir et modifier les régimes de gestion de l'environnement au Canada en fonction des besoins environnementaux, des innovations, de l'expertise et des capacités et prendre des mesures pour remédier aux lacunes et aux faiblesses dans les activités de gestion de l'environnement; et,

4. preventing overlapping activities and inter-jurisdictional disputes.

PRINCIPLES

Governments agree that their environmental management activities will reflect the following:

1. those who generate pollution and waste should bear the cost of prevention, containment, cleanup or abatement (polluter pays principle);
2. where there are threats of serious or irreversible environmental damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation (precautionary principle);
3. pollution prevention is the preferred approach to environmental protection;
4. environmental measures should be performance-based, results-oriented and science-based;
5. openness, transparency, accountability and the effective participation of stakeholders and the public in environmental decision-making is necessary for an effective environmental management regime;
6. working cooperatively with Aboriginal people and their structures of governance is necessary for an effective environmental management regime;
7. Canada-wide approaches on how to meet the objectives of this Accord will allow for flexible implementation required to reflect variations in ecosystems and local, regional, provincial and territorial conditions;
8. decisions pursuant to the Accord will be consensus-based and driven by the commitment to achieve the highest level of environmental quality within the context of sustainable development;

4. prévenir le chevauchement des activités et les conflits intergouvernementaux.

PRINCIPES

Les gouvernements conviennent de respecter les principes suivants dans le cadre de leurs activités de gestion de l'environnement:

1. les générateurs de pollution et de déchets devraient assumer les coûts associés à la prévention, au confinement, à la décontamination et à la réduction (principe du pollueur-payeur);
2. lorsqu'il y a risque de dommage environnemental sérieux ou irréversible, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de raison pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces visant à prévenir ou à remédier à la dégradation de l'environnement (principe de prudence);
3. la prévention de la pollution est l'approche privilégiée en matière de protection de l'environnement;
4. les mesures environnementales devraient être déterminées en fonction de la performance, orientées sur les résultats et basées sur des considérations scientifiques;
5. l'ouverture, la transparence, l'imputabilité et la participation efficace des intervenants et du public aux prises de décisions touchant l'environnement sont essentielles dans un régime de gestion de l'environnement qui se veut efficace;
6. travailler en collaboration avec les autochtones et leurs structures de décision est nécessaire à l'efficacité d'un régime de gestion de l'environnement;
7. les approches pancanadiennes visant à rencontrer les objectifs de l'Accord permettront de faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre pour tenir compte des différences dans les écosystèmes et des conditions locales, régionales, provinciales et territoriales;
8. les décisions prises conformément au présent Accord le seront par consensus et respectueuses de l'engagement à assurer le degré le plus élevé de qualité de l'environnement dans un contexte de développement durable;

9. nothing in this Accord alters the legislative or other authority of the governments or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative or other authorities under the Constitution of Canada;

10. legislation, regulations, policies and existing agreements should accommodate the implementation of this Accord;

11. the environmental measures established and implemented in accordance with this Accord will not prevent a government from introducing more stringent environmental measures to reflect specific circumstances or to protect environmental or environmental values located within its jurisdiction;

12. this Accord and sub-agreements do not affect aboriginal or treaty rights;

13. all Canadians should be confident that their environment is respected by neighbouring Canadian jurisdictions.

SUB-AGREEMENTS

1. The governments will enter into multi-lateral sub-agreements to implement the commitments set out in this Accord. These sub-agreements will be related to specific components of environmental management or environmental issues to be addressed on a Canada-wide partnership basis.

2. These sub-agreements or their implementation agreements will delineate specific roles and responsibilities to provide a one-window approach to the implementation of environmental measures; in the case of environmental assessment that means a single assessment and a single review process which may involve more than one jurisdiction.

3. Roles and responsibilities will be undertaken by the order of government best situated to effectively discharge them. In assessing which government is best

9. le présent Accord ne modifie en rien le pouvoir législatif ou autre des gouvernements, ou les droits de l'un d'eux se rapportant à l'exercice de son pouvoir législatif ou autre, en vertu de la Constitution canadienne;

10. les lois, les règlements, les politiques et les ententes existantes feront l'objet de modifications, au besoin, pour permettre la mise en œuvre du présent Accord;

11. les mesures environnementales adoptées et mises en œuvre en conformité avec le présent Accord n'empêcheront pas un gouvernement d'adopter des mesures environnementales plus sévères pour tenir compte de circonstances particulières ou pour protéger des milieux ou des valeurs environnementales relevant de sa compétence;

12. le présent Accord et les ententes auxiliaires ne modifient en rien les droits ou les traités reconnus aux autochtones;

13. tous les canadiens peuvent être assurés que les gouvernements canadiens respectent leur environnement.

ENTENTES AUXILIAIRES

1. Les gouvernements concluront des ententes auxiliaires multilatérales pour mettre en œuvre les engagements décrits au présent Accord. Ces ententes auxiliaires viseront des éléments particuliers de la gestion de l'environnement ou des questions environnementales qui demandent une approche pancanadienne axée sur des partenariats.

2. Ces ententes auxiliaires ou leurs ententes de mise en œuvre circonscrirent des rôles et des responsabilités spécifiques afin de permettre l'établissement d'un guichet unique pour la mise en œuvre de mesures environnementales. Dans le cas de l'évaluation environnementale, cela se traduit par une seule évaluation et un processus de révision unique pouvant impliquer plus d'un gouvernement.

3. Les rôles et les responsabilités seront assumés par le gouvernement le mieux placé pour s'en acquitter avec efficacité. Pour déterminer quel est le gouverne-

situated, governments will give consideration to applicable criteria, such as:

- scale, scope and nature of environmental issue
 - equipment and infrastructure to support obligations
 - physical proximity
 - efficiency and effectiveness
 - human and financial resources to deliver obligations
 - scientific and technical expertise
 - ability to address client or local needs
- interprovincial/interterritorial/international considerations

4. Pursuant to this Accord, governments may also enter into regional or bilateral implementation agreements on regional or local issues, for specific ecosystems, for the purposes of providing for necessary variations in the implementation of environmental measures, or for facilitating cooperation in matters not specifically covered under this general multi-lateral Accord.

5. In undertaking a role under a sub-agreement, a government will assume results-oriented and measurable obligations for the discharge of that role, and commit to regular public reporting to demonstrate that its obligations have been met.

6. When a government has accepted obligations and is discharging a role, the other order of government shall not act in that role for the period of time as determined by the relevant sub-agreement.

7. In instances where a government is unable to fulfil its obligations under this Accord, the concerned governments shall develop an alternative plan to ensure that no gaps are created within the environmental management regime. As a general guideline, these plans will be completed within six months.

8. In areas where governments have been unable to reach consensus on a Canada-wide approach, each

ment le mieux placé pour agir, les gouvernements s'appuieront sur des critères d'application tels que:

- étendue, portée et nature de la question environnementale
- équipement et infrastructure nécessaires au respect des obligations
- proximité physique
- ressources humaines et financières nécessaires au respect des obligations
- expertise scientifique et technique
- capacité de satisfaire aux besoins de la clientèle ou aux besoins locaux
- considérations interprovinciales/interritoriales/internationales

4. En vertu du présent Accord, les gouvernements pourront également conclure des ententes de mise en œuvre régionales ou bilatérales sur des enjeux locaux ou régionaux, pour des besoins d'écosystèmes particuliers, pour permettre des variations nécessaires dans la mise en œuvre des mesures environnementales ou pour faciliter la collaboration dans des dossiers qui n'entrent pas spécifiquement dans le champ du présent Accord général multilatéral.

5. Lorsqu'un gouvernement s'engage à assumer un rôle aux termes d'une entente auxiliaire, il s'acquittera des obligations orientées sur les résultats et mesurables associées à ce rôle et s'engagera à rendre régulièrement compte publiquement du respect de ses obligations.

6. Lorsqu'un gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle, l'autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée prévue à l'entente auxiliaire pertinente.

7. Si un gouvernement se trouve dans l'incapacité de remplir les obligations qu'il a contractées en vertu de l'Accord, les gouvernements intéressés devront élaborer un plan alternatif qui permettra d'éviter l'apparition de lacunes dans le régime de gestion de l'environnement. En règle générale, ces plans seront complétés en l'espace de six mois.

8. Dans les domaines où les gouvernements n'ont pas pu atteindre un consensus sur une approche pancana-

government is free to act within its existing authority and will advise the other governments accordingly.

9. When a sub-agreement or implementation agreement assigns specific roles or responsibilities to one order of government, the other order of government will review and seek to amend as necessary their legislation, regulations, policies and existing agreements to provide for the implementation of that sub-agreement.

10. Nothing in this Accord will prevent a government from taking action within its authority to respond to environmental emergencies consistent with existing emergency response agreements.

ADMINISTRATION

1. It is the intention of Ministers to conclude sub-agreements on all areas of environmental management that would benefit from Canada-wide coordinated action.

2. Through the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME), ministers will set priorities and establish workplans for addressing issues of Canadian-wide significance pursuant to this Accord. Any government may bring forward issues for consideration by the Council of Ministers.

3. Ministers will review progress under the Accord and will provide regular public reports on meeting obligations under the Accord.

4. The resource implications of any adjustments to government programming resulting from this Accord and its sub-agreements will be examined and addressed.

5. This Accord and its sub-agreements may be amended from time to time with the consent of the governments.

dienné, chaque gouvernement est libre d'intervenir dans les limites de sa compétence et en avisera les autres gouvernements en conséquence .

9. Lorsque des rôles et des responsabilités spécifiques seront attribués à un ordre de gouvernement en vertu d'une entente auxiliaire ou d'une entente de mise en œuvre, l'autre ordre de gouvernement devra revoir et chercher à modifier, au besoin, ses lois, règlements, politiques et ententes existantes afin de permettre la mise en œuvre de cette entente auxiliaire.

10. Rien dans le présent Accord n'empêche un gouvernement d'intervenir, à l'intérieur de ses compétences, pour répondre à des urgences environnementales, en conformité avec les ententes déjà en cours sur les réponses aux urgences environnementales.

ADMINISTRATION

1. Il est de l'intention des ministres de conclure des ententes auxiliaires dans tous les domaines de la gestion de l'environnement où une action pancanadienne concertée offre des avantages.

2. Par l'entremise du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), les ministres détermineront des priorités et établiront des plans de travail afin de traiter les questions d'importance pancanadienne conformément au présent Accord. Tous les gouvernements peuvent porter des questions à l'attention du Conseil des ministres.

3. Les ministres réviseront les progrès réalisés relativement à l'Accord et produiront régulièrement des rapports publics faisant état du respect des obligations contractées en vertu de l'Accord.

4. Les répercussions sur les ressources de toute modification des programmes gouvernementaux découlant du présent Accord et de ses ententes auxiliaires seront examinées et feront l'objet de mesures particulières.

5. Le présent Accord et ses ententes auxiliaires peuvent être modifiés de temps à autre, avec le consentement des gouvernements.

6. This Accord comes into force as of January 29, 1998. A government may withdraw from this Accord six months after giving notice.

7. The Council of Ministers in consultation with the public will review this Accord 2 years after the date of its coming into force to evaluate its effectiveness and determine its future.

8. Each government will make the Accord and Canada-wide sub-agreements available to the public.

6. Le présent Accord entre en vigueur le 29 janvier 1998. Un gouvernement peut se retirer du présent Accord six mois après en avoir donné avis.

7. Le Conseil des ministres, en consultation avec le public, révisera le présent Accord deux ans après la date de son entrée en vigueur pour évaluer son efficacité et déterminer son avenir.

8. Chaque gouvernement s'assurera de rendre disponible au public l'Accord et ses ententes auxiliaires pancanadiennes.

CANADA-WIDE ENVIRONMENTAL INSPECTIONS SUB-AGREEMENT

1. OBJECTIVES

1.1. Consistent with the Canada-wide Accord on Environmental Harmonization, and to enhance the regimes for compliance verification under environmental protection laws, the objectives of this Sub-Agreement are:

1.1.1 To provide an efficient and cost effective approach to inspections in Canada.

1.1.2 To provide one window delivery of inspection activities related to environmental protection laws.

2. SCOPE

2.1 This Sub-Agreement applies to inspection activities undertaken for the purpose of compliance verification with environmental protection laws.

2.1.1 "Inspection activities" means any function that allows for compliance verification with environmental requirements such as site visits, examining substances, products or wastes, taking samples for analysis, examining records or other information, responding to complaints, and review of self-reported information.

ENTENTE AUXILIAIRE PANCANADIENNE SUR LES INSPECTIONS ENVIRONNEMENTALES

1. OBJECTIFS

1.1 Conformément à l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale et dans le but d'améliorer les régimes de vérification du respect des lois sur la protection de l'environnement, les objectifs visés par la présente entente auxiliaire sont les suivants:

1.1.1 Fournir une façon efficiente et économique d'assurer les inspections au Canada.

1.1.2 Permettre la prestation d'activités d'inspection liées aux lois sur la protection de l'environnement par un guichet unique.

2. PORTÉE

2.1 La présente entente auxiliaire est applicable aux activités d'inspection entreprises à des fins de vérification du respect des lois sur la protection de l'environnement.

2.1.1 «activités d'inspection» S'entend de toute fonction qui permet la vérification du respect des obligations en matière d'environnement, comme des visites sur les lieux, l'examen de substances, de produits ou de déchets, le prélèvement d'échantillons à des fins d'analyse, l'examen de registres ou d'autres renseignements, la réponse à des plaintes et l'examen de renseignements communiqués par les personnes réglementées.

2.1.2 “compliance verification” means actions taken by governments to verify that the operations and activities of regulatees are in conformity with the law.

2.2 This Sub-Agreement does not apply to enforcement activities or any other matter governments agree to exclude as specified through implementation agreements.

2.3 The focus of this Sub-Agreement is on areas where federal, provincial and territorial governments have the ability to take action in the same situations. Based on assessment of which government is best-situated, implementation agreements could encompass inspection activities relative to other environmental legislation on a case-by-case basis as agreed to by the respective governments.

3. PRINCIPLES

3.1 In addition to principles identified in the Canada-wide Accord on Environmental Harmonization, inspection activities pursuant to implementation agreements under this Sub-Agreement will reflect the following:

3.1.1 **Transparency:** Inspection information will be shared between and among governments and reports on inspection activities will be publicly available.

3.1.2 **Equity:** Governments are committed to achieving a consistent level of environmental quality across Canada.

3.1.3 **Risk Based Approach:** Governments will set priorities for inspection activities in consideration of environmental and health risks.

4. APPROACH

4.1 Governments may co-ordinate and harmonize the delivery of inspection activities under this Sub-Agreement through implementation agreements.

2.1.2 «vérification du respect» S’entend des mesures prises par les gouvernements afin de vérifier si les opérations et les activités des personnes réglementées sont conformes à la loi.

2.2. La présente entente auxiliaire ne s’applique pas aux activités d’application et aux autres questions exclues par entente entre les gouvernements dans des ententes de mise en œuvre.

2.3 La présente entente auxiliaire vise les domaines où les gouvernements fédéral, des provinces et des territoires ont la capacité de prendre des mesures dans les mêmes situations. En se fondant sur une évaluation du gouvernement qui est le mieux placé pour agir, les ententes de mise en œuvre pourraient porter sur des activités d’inspection visant d’autres lois environnementales, au cas par cas, selon les modalités convenues par les gouvernements respectifs.

3. PRINCIPES

3.1 Outre les principes décrits dans l’Accord pancanadien sur l’harmonisation environnementale, les activités d’inspection découlant des ententes de mise en œuvre visés par la présente entente auxiliaire refléteront les principes suivants:

3.1.1 **La transparence:** les renseignements relatifs à l’inspection seront partagés entre et parmi les gouvernements, et les rapports sur les activités d’inspection seront accessibles au public.

3.1.2 **L’équité:** les gouvernements sont déterminés à assurer un niveau cohérent de qualité de l’environnement à la grandeur du Canada.

3.1.3 **Une démarche axée sur les risques:** les gouvernements établiront des priorités en matière d’activités d’inspection en tenant compte des risques pour l’environnement et pour la santé.

4. DÉMARCHE

4.1 Les gouvernements peuvent coordonner et harmoniser la prestation des activités d’inspection visées par la présente entente auxiliaire au moyen d’ententes de mise en œuvre.

4.2 As a general rule, governments will maintain an inspection capacity but may divide the delivery of inspection activities between or among the governments, depending upon which is best situated to do the tasks.

4.2.1 In the context of this Sub-Agreement, the normal inspection functions of the federal government will include international borders and obligations, transboundary domestic issues, federal lands and facilities, products/substances in Canada-wide trade and commerce, and other matters specific to the federal government.

4.2.2 In the context of this Sub-Agreement, the normal inspection functions of provincial and territorial governments will include industrial and municipal facilities and discharges, application of laws on provincial and territorial land, waste disposal and destruction, and other matters specific to provincial and territorial governments.

4.2.3 This Sub-Agreement does not preclude the sharing of inspection activities as agreed by governments through implementation agreements.

4.3 For the purpose of this Sub-Agreement, the normal functions set out in 4.2. may be varied based on a best-situated assessment as per criteria outlined in 4.4, and as agreed to by governments through development of specific implementation agreements.

4.4 In assessing which government is best situated, governments will give consideration to applicable criteria such as:

- scale, scope and nature of environmental issue
- equipment and infrastructure to support activities
- physical proximity
- efficiency and effectiveness
- human and financial resources to deliver obligations
- scientific and technical expertise
- ability to address client or local needs

4.2 En règle générale, les gouvernements conserveront un pouvoir d'inspection, mais peuvent se répartir entre eux ou parmi eux la prestation d'activités d'inspection, en fonction de celui qui est le mieux placé pour s'acquitter de ces tâches.

4.2.1 Dans le cadre de la présente entente auxiliaire, les fonctions normales d'inspection du gouvernement fédéral comprendront les frontières et les obligations internationales, les questions transfrontalières internes, les terres et les installations fédérales, les produits/substances échangés dans le marché et le commerce pancanadien et les autres domaines spécifiques au gouvernement fédéral.

4.2.2 Dans le cadre de la présente entente auxiliaire, les fonctions normales d'inspection des gouvernements des provinces et des territoires comprennent les installations et les rejets industriels et municipaux, l'application des lois sur les terres provinciales et territoriales, la disposition et l'élimination des déchets, et les autres domaines spécifiques aux gouvernements des provinces et des territoires.

4.2.3 La présente entente auxiliaire n'exclut pas le partage d'activités d'inspection convenues par les gouvernements dans le cadre d'ententes de mise en œuvre.

4.3 Pour les fins de la présente entente auxiliaire, les fonctions normales définies en 4.2 peuvent varier en se basant sur l'évaluation du gouvernement le mieux situé en 4.4 et tel qu'entendu entre les gouvernements dans les ententes spécifiques de mise en œuvre.

4.4 Dans une évaluation du gouvernement le mieux placé, les gouvernements tiendront compte des critères d'application tels que:

- importance, portée et nature de la question environnementale;
- équipement et infrastructure d'appui aux activités;
- proximité géographique;
- efficacité et efficacie;
- ressources humaines et financières nécessaires au respect des obligations;
- expertise scientifique et technique;
- capacité de satisfaire aux besoins de la clientèle ou aux besoins locaux;

- interprovincial, interterritorial/international considerations
- government already performing inspections

5. ACCOUNTABILITY

5.1 In undertaking a role under this sub-agreement, a government will assume obligations for the discharge of that role, and commit to report publicly to demonstrate that their obligations have been met.

5.2 When a government has accepted obligations and is discharging a role, the other order of government shall not act in that role for the period of time as determined by the relevant implementation agreement. Legislative authorities are not altered through this sub-agreement.

5.3 In instances where a government is unable to fulfil its obligations under this sub-agreement, the concerned governments shall develop an alternative plan to ensure that no gaps are created within the environmental management regime. In developing an alternative plan, the concerned governments will jointly identify issues to be addressed, collaborative mechanisms, and a plan of action, including timeframes for implementation of the plan. As a general guideline, these plans will be completed within six (6) months.

6. IMPLEMENTATION

6.1 Governments will identify inspection activities that would benefit from harmonization and specify the applicable legislation/regulations in the implementation agreements.

6.2 Governments will seek to establish timely and effective information sharing and reporting, coordinate quality assurance and control programs, and seek mutual support utilizing the strengths and capabilities of each jurisdiction throughout implementation of this Sub-Agreement.

- considérations interprovinciales, interterritoriales et internationales;
- gouvernement qui procède déjà aux inspections.

5. IMPUTABILITÉ

5.1 Lorsqu'un gouvernement s'engage à assumer un rôle en vertu de la présente entente auxiliaire, il devra s'acquitter des obligations associées à ce rôle et s'engager à rendre compte publiquement du respect de ces obligations.

5.2 Lorsqu'un gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle, l'autre ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée prévue dans l'entente de mise en œuvre applicable. Les compétences législatives ne sont en rien modifiées par la présente entente auxiliaire.

5.3 Si un gouvernement se trouve dans l'incapacité de remplir les obligations qu'il a contractées en vertu de la présente entente auxiliaire, les gouvernements intéressés devront élaborer un plan de rechange qui permettra d'éviter l'apparition de lacunes dans le régime de gestion de l'environnement. Lors de l'établissement de ce plan de rechange, les gouvernements concernés détermineront ensemble les questions à aborder et les mécanismes de collaboration, ainsi qu'un plan d'action, incluant l'échéancier pour la mise en œuvre du plan. En règle générale, ces plans de rechange seront complétés en l'espace de six mois.

6. MISE EN ŒUVRE

6.1 Les gouvernements détermineront les activités d'inspection susceptibles de profiter de l'harmonisation et préciseront les dispositions législatives et réglementaires visées dans les ententes de mise en œuvre.

6.2 Les gouvernements s'efforceront d'établir un système de partage et de communication efficace et opportun des informations, de coordonner les programmes d'assurance et de contrôle de la qualité, et de s'aider mutuellement par l'emploi des forces et des capacités de chaque administration pendant la mise en œuvre de la présente entente auxiliaire.

6.3 Where an inspection activity, conducted by a government that is acting on behalf of another, reveals a suspected violation of a specified law, the administering government will contact the other government as soon as practical to advise of the situation consistent with procedures outlined in implementation agreements.

6.4 The gathering and sharing of information will respect all relevant access to information and privacy laws and requirements for public disclosure or confidentiality within environmental protection laws. Consultation between or among governments will be undertaken as appropriate.

6.5 All implementation agreements will establish public reporting mechanisms, and a process consistent with 5.3, as part of the accountability framework.

6.6 Implementation agreements under this Sub-Agreement should address the following additional implementation aspects to the extent possible:

- coordination of training of inspectors;
- development of consistent methods, procedures and practices;
- a compatible database of inspection results;
- resource implications of the obligations that a jurisdiction might have to assume through the implementation of this Sub-Agreement;
- the mechanism for, and linkage between, inspection activities and investigations in non-compliance situations;
- any other matter necessary to implement the Sub-Agreement as agreed by governments.

7. MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

7.1 Ministers, through CCME, will review progress, address issues and effectively administer the requirements of this Sub-Agreement.

6.3 Lorsqu'une activité d'inspection exercée par un gouvernement agissant pour le compte d'un autre révèle une violation présumée d'une loi visée, le gouvernement gestionnaire communiquera le plus tôt possible avec l'autre gouvernement pour l'aviser conformément aux procédures prévues dans les ententes de mise en œuvre.

6.4 La cueillette et le partage d'informations se feront dans le respect de toutes les lois d'accès à l'information et de protection de la vie privée pertinentes et de toutes les prescriptions pertinentes en matière de divulgation ou de confidentialité dans les lois sur la protection de l'environnement. On procédera au besoin à la consultation des divers gouvernements intéressés.

6.5 Toutes les ententes de mise en œuvre établiront des mécanismes de production de rapports publics de même qu'un processus conforme à l'article 5.3 sur l'imputabilité.

6.6 Les ententes de mise en œuvre établies aux termes de la présente entente auxiliaire devraient, dans la mesure du possible, prévoir les aspects décisionnels suivants des mesures de mise en œuvre:

- la coordination de la formation des inspecteurs;
- l'élaboration de méthodes, de procédures et de pratiques cohérentes;
- une base de données compatible sur les résultats des inspections;
- les répercussions sur les ressources des obligations qu'un gouvernement peut devoir assumer dans la mise en œuvre de la présente entente auxiliaire;
- le mécanisme permettant d'établir la liaison entre les activités d'inspection et les enquêtes qui s'imposent dans des situations de violation de la loi;
- tout autre point nécessaire à la mise en œuvre de la présente entente auxiliaire dont les gouvernements peuvent convenir.

7. GESTION ET ADMINISTRATION

7.1 Les ministres, par l'entremise du CCME, examineront les enjeux et exécuteront les obligations qui sont prévues à la présente entente auxiliaire.

7.2 This Sub-Agreement may be amended from time to time with the consent of the governments.

7.3 This Sub-Agreement shall enter into force on the date of execution indicated herein. A government may withdraw from this Sub-Agreement six (6) months after giving notice.

7.3.1 Implementation agreements under this Sub-Agreement shall enter into force on the last date of execution indicated therein. A government may withdraw from an implementation agreement six (6) months after giving notice.

7.4 The Council of Ministers, in consultation with the public, will review this Sub-Agreement two (2) years after the date of its coming into force to evaluate its effectiveness and determine its future.

8. OTHER

8.1 The harmonization of applicable inspection functions in Yukon and Northwest Territories will be implemented after further resource management and related environmental protection responsibilities are devolved to the Territorial Governments or through intergovernmental agreements, which include appropriate roles for resource management institutions established pursuant to aboriginal claims agreements.

CANADA-WIDE ENVIRONMENTAL STANDARDS SUB-AGREEMENT

1. OBJECTIVES

1.1 Consistent with the *Canada-wide Accord on Environmental Harmonization*, the objectives of this Sub-Agreement are:

1.1.1 To provide for the continual development, improvement, and attainment of priority Canada-wide Environmental Standards for environmental quality and human health across Canada, consistent with the vision and principles of the Accord.

7.2 La présente entente auxiliaire peut être modifiée de temps à autre, avec le consentement des gouvernements.

7.3 Cette entente auxiliaire entre en vigueur à la date d'exécution indiquée aux présentes. Un gouvernement peut se retirer de la présente entente auxiliaire après un préavis de six mois.

7.3.1 Les ententes de mise en œuvre découlant de la présente entente auxiliaire entrent en vigueur à la date d'exécution indiquée aux présentes. Un gouvernement peut se retirer d'une entente de mise en œuvre après un préavis de six mois.

7.4 Le Conseil des ministres, en consultation avec le public, révisera la présente entente auxiliaire deux ans après sa date d'entrée en vigueur afin d'évaluer son efficacité et de déterminer son futur.

8. AUTRES DISPOSITIONS

8.1 L'harmonisation des fonctions d'inspection applicables au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, sera mise en œuvre après la dévolution aux administrations territoriales de plus amples pouvoirs pour la gestion des ressources et la protection environnementale connexe ou au moyen d'accords intergouvernementaux, qui englobent les rôles appropriés pour les institutions de gestion des ressources constituées aux termes des ententes relatives aux revendications autochtones.

ENTENTE AUXILIAIRE PANCANADIENNE SUR L'ÉTABLISSEMENT DE STANDARD ENVIRONNEMENTAUX

1. OBJECTIFS

1.1 Conformément à l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, les objectifs de la présente entente auxiliaire sont les suivants:

1.1.1 Veiller à l'élaboration, à l'amélioration et à l'atteinte continue des standards environnementaux pancanadiens prioritaires sur la qualité de l'environnement et la santé humaine, conformément à la vision et aux principes de l'Accord.

1.1.2 To provide for a cooperative, co-ordinated federal, provincial and territorial approach for:

- identifying Canada-wide environmental priorities;
- developing Canada-wide Environmental Standards for the identified priorities;
- agreeing on the actions required and obligations of governments for attaining the agreed-upon Canada-wide Environmental Standards;
- effective, efficient and harmonized implementation; and
- accountability to Canadians for meeting obligations and attaining agreed-upon Canada-wide Environmental Standards.

2. SCOPE

2.1 For the purposes of this Sub-Agreement, Canada-wide Environmental Standards encompass qualitative or quantitative standards, guidelines, objectives and criteria for protecting the environment and human health.

2.2 The primary focus of this Sub-Agreement is on Canada-wide priority ambient environmental standards for the quality of air, water, soil, biota, other media, and for other components of ecosystems as well as ecosystems themselves.

2.3 Where governments agree, Canada-wide Environmental Standards may also, where appropriate, and/or in support of the objectives of this Sub-Agreement include:

- discharge specifications on the quantity and/or quality of a release of a specific type/source of pollution;
- product and/or waste specifications on the limits of a substance and/or the environmental performance for a commercial product.

2.4 This Sub-Agreement covers Canada-wide Environmental Standards for priorities as agreed to by govern-

1.1.2 Établir un mécanisme de coopération et de coordination fédéral, provincial et territorial en vue:

- de déterminer les priorités environnementales pancanadiennes;
- d'élaborer des standards environnementaux pancanadiens répondant aux priorités établies;
- de s'entendre sur les mesures à prendre et sur les obligations des gouvernements afin d'atteindre les standards environnementaux pancanadiens convenus;
- d'appliquer les standards de façon efficace, efficace et harmonisée; et
- de rendre compte aux Canadiens des efforts déployés en vue de respecter les obligations et d'atteindre les standards environnementaux pancanadiens convenus.

2. PORTÉE

2.1 Aux fins de la présente entente auxiliaire, les standards environnementaux pancanadiens englobent les standards qualitatifs ou quantitatifs, les lignes directrices, les objectifs et les critères qui visent à protéger l'environnement et la santé humaine.

2.2 L'objectif premier de la présente entente auxiliaire vise les standards pancanadiens prioritaires ambiant pour la qualité de l'air, de l'eau, du sol, du biote et des autres milieux, des autres éléments des écosystèmes ainsi que des écosystèmes en tant que tels.

2.3 Les standards environnementaux pancanadiens peuvent aussi, dans les cas où les gouvernements s'accordent et où ce serait opportun, comprendre les points suivants, à l'appui des objectifs de la présente entente auxiliaire:

- des spécifications quant à la quantité ou aux propriétés des rejets provenant d'un type ou d'une source spécifique de pollution;
- des spécifications relatives aux produits ou aux déchets, sur les limites d'une substance ou sur la performance environnementale d'un produit commercial.

2.4 La présente entente auxiliaire s'applique aux priorités convenues par les gouvernements à l'égard

ments. It permits governments to develop and implement standards which are not Canada-wide priorities under this Sub-Agreement.

3. PRINCIPLES

3.1 In addition to principles identified in the Canada-wide Accord on Environmental Harmonization, the following underpin the development and attainment of Canada-wide Environmental Standards:

3.1.1 Pollution Prevention: Pollution prevention is the preferred approach to environmental protection. Governments will place emphasis on a pollution prevention approach when implementing standards under this Sub-Agreement.

3.1.2 Science-based: Canada-wide Environmental Standards developed under this Sub-Agreement will be based on sound science.

3.1.3 Precautionary Principle: Where there are threats of serious or irreversible environmental damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing the development and implementation of standards.

3.1.4 Equity: Governments are committed to achieving a consistent level of environmental quality across Canada.

3.1.5 Results-oriented: The Canada-wide Environmental Standards will be expressed in terms of the desired environmental result/outcome. Timelines will be established for their attainment. Other performance measures and indicators will be established where applicable to provide additional benchmarks for monitoring and reporting on the attainment of agreed-upon Canada-wide Environmental Standards.

3.1.6 Flexibility: While recognizing the principle of equity and the merits of Canada-wide consistency of

des standards environnementaux pancanadiens. Elle permet aux gouvernements d'élaborer et d'appliquer des standards qui ne constituent pas des priorités pancanadiennes aux fins de la présente entente auxiliaire.

3. PRINCIPES

3.1 Outre les principes énoncés dans l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale, les principes suivants sous-tendent l'élaboration et la réalisation de standards environnementaux pancanadiens:

3.1.1 Prévention de la pollution: La prévention de la pollution est l'approche privilégiée pour protéger l'environnement. Les gouvernements mettront l'accent sur la prévention de la pollution lorsqu'ils appliqueront les standards prévus dans la présente entente auxiliaire.

3.1.2 Fondement scientifique: En vertu de la présente entente auxiliaire, les standards environnementaux pancanadiens seront établis sur un solide fondement scientifique.

3.1.3 Principe de précaution: Lorsqu'il y a un risque de dommage environnemental sérieux ou irréversible, l'absence d'une certitude scientifique absolue ne doit pas servir de raison pour remettre à plus tard l'adoption et la mise en œuvre de standards.

3.1.4 Équité: Les gouvernements s'engagent à atteindre un niveau cohérent de qualité de l'environnement à la grandeur du Canada.

3.1.5 Orientation sur les résultats: Les standards environnementaux pancanadiens seront exprimés en fonction des résultats recherchés par rapport à l'environnement. Des échéances seront définies pour leur atteinte. On établira d'autres mesures et indicateurs de rendement s'il y a lieu afin de fixer d'autres points de repère pour la surveillance des standards environnementaux pancanadiens qui auront été convenus, et pour l'établissement de rapports au sujet de ces standards.

3.1.6 Souplesse: Sans négliger le principe de l'équité et les avantages d'une cohérence pancana-

environmental standards, this Sub-Agreement recognizes the need for local, regional, provincial and territorial flexibility in the measures taken to attain the standards. Decisions on the most appropriate and effective measures to attain the standards will be at the discretion of the responsible governments.

3.1.7 Sustainable Development Context: Measures to attain agreed-upon Canada-wide Environmental Standards will be determined in a sustainable development context, recognizing environmental and socio-economic considerations.

3.1.8 Public and Stakeholder Participation: The public and stakeholders will have a meaningful opportunity to provide input on priorities and the development and implementation of Canada-wide Environmental Standards as described in this Sub-Agreement.

4. ACCOUNTABILITY

For the purposes of this Sub-Agreement, governments agree:

4.1 to participate in the prioritization, development and recommendation of Canada-wide priority standards to Ministers;

4.2 to ensure that standards are met through the application of their respective environmental management programs. In choosing how to ensure that agreed standards are met, governments have the flexibility to adapt their management regimes to the priorities and unique situations within their borders;

4.3 to report to the public on plans for the attainment of the Canada-wide Environmental Standards based on the established timelines and other performance criteria, and on progress in attaining them;

4.4 that when a government has accepted obligations and is discharging a role under this Sub-Agreement, the other order of government shall not act in that role

dienne des standards environnementaux, la présente entente auxiliaire reconnaît la nécessité de prendre des mesures souples pour atteindre ces standards au niveau local, régional, provincial et territorial. Ce sont les gouvernements responsables qui, à leur discrétion, décideront des mesures les plus appropriées et les plus efficaces pour atteindre les standards.

3.1.7 Contexte de développement durable: Les mesures à prendre pour atteindre les standards environnementaux pancanadiens convenus seront déterminées dans le contexte du développement durable, en tenant compte des facteurs environnementaux et socio-économiques.

3.1.8 Participation du public et des intervenants: Le public et les intervenants concernés auront des opportunités complètes et efficaces de faire valoir leur point de vue sur les priorités, l'établissement et la mise en œuvre de standards environnementaux pancanadiens, en conformité avec la présente entente auxiliaire.

4. IMPUTABILITÉ

Aux fins de la présente entente auxiliaire, les gouvernements conviennent:

4.1 de participer à la priorisation, au développement et aux recommandations aux ministres de standards prioritaires pancanadiens;

4.2 d'assurer l'atteinte de standards dans la mise en œuvre de leurs programmes respectifs de gestion de l'environnement. Lorsqu'ils déterminent comment rencontrer les standards convenus, les gouvernements ont la souplesse pour adapter leurs régimes de gestion aux priorités et aux circonstances particulières qui existent à l'intérieur de leurs frontières;

4.3 de rendre publics leurs plans pour atteindre les standards environnementaux pancanadiens en fonction des échéanciers et de critères de performance, ainsi que sur l'état d'avancement de ces plans;

4.4 que, lorsqu'un ordre de gouvernement a accepté de remplir certaines obligations et assume un rôle contracté en vertu de la présente entente auxiliaire, l'autre

for the period of time as determined in the relevant agreement. Legislative authorities are not altered through this Sub-Agreement;

4.5 that in instances where a government is unable to fulfil its obligations under this Sub-Agreement, the concerned governments shall develop an alternative plan to ensure that no gaps are created within the environmental management regime.

4.6 In developing an alternative plan, the concerned governments will jointly identify issues to be addressed, collaborative mechanisms, and a plan of action, including timeframe for implementation of the [sic] plan. As a general guideline, these alternative plans will be completed within six (6) months.

5. DEVELOPMENT OF STANDARDS

5.1 Identification of Priorities

5.1.1 Ministers of the Environment, through the CCME, will establish priorities for the development of Canada-wide Environmental Standards and the timeframe for their development and implementation.

5.1.2 In support of consideration by Ministers, governments will identify existing and emerging issues of Canada-wide significance with potential impacts on the environment and human health.

5.1.3 As the first step for any proposed Canada-wide Environmental Standard, governments agree to consult each other and to cooperatively determine an appropriate course of action. As a general guideline, the appropriate course of action will be agreed to within six (6) months.

5.2 Process for development of standards

5.2.1 The most effective and efficient process for the development of standards may vary by agreed-upon priority. Ministers will agree on the process

ordre de gouvernement ne doit pas intervenir dans ce rôle pour la durée de la période prévue à l'entente applicable. Les compétences législatives ne sont en rien modifiées par la présente entente auxiliaire;

4.5 que si un gouvernement se trouve dans l'incapacité de remplir les obligations qu'il a contractées en vertu de la présente entente auxiliaire, les gouvernements intéressés devront élaborer un plan de rechange qui permettra d'éviter l'apparition de lacunes dans le régime de protection de l'environnement.

4.6 que, dans l'établissement de ce plan de rechange, les gouvernements concernés détermineront ensemble les questions à aborder et les mécanismes de collaboration, ainsi qu'un plan d'action, incluant l'échéancier pour la mise en œuvre du plan. En règle générale, ces plans de rechange seront complétés en l'espace de six mois.

5. ÉLABORATION DES STANDARDS

5.1 La détermination des priorités

5.1.1 Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, établiront les priorités d'élaboration des standards environnementaux pancanadiens, ainsi que l'échéancier de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

5.1.2 Pour aider les ministres dans l'étude des enjeux, les gouvernements relèveront les questions actuelles et nouvelles qui revêtent une importance pancanadienne et qui peuvent avoir des répercussions sur l'environnement et la santé humaine.

5.1.3 À l'égard de tout standard environnemental pancanadien proposé, les gouvernements conviennent de se consulter d'abord mutuellement pour déterminer ensemble la ligne de conduite à suivre. En règle générale, le délai imparti pour la détermination de la ligne de conduite est de six mois.

5.2 Le processus d'élaboration des standards

5.2.1 La façon la plus efficace et la plus efficiente d'élaborer les standards peut varier en fonction des priorités qui auront été convenues. Les ministres

for the development of standards on a case by case basis.

5.2.2 The appropriate process for the development of any standard could include a process internal to the Canadian Council of Ministers of the Environment, or could include other agreed-upon fora.

5.2.3 Decisions taken in the technical development of Canada-wide Environmental Standards will be based on sound science and the principles of the Accord.

5.3 Endorsement

5.3.1 Canada-wide Environmental Standards developed under this Sub-Agreement will be submitted to Ministers for their consideration and endorsement.

6. IMPLEMENTATION

6.1 Where standards are applied to environmental issues which are principally limited to intraprovincial/intraterritorial effects, the specific measures undertaken by each government to meet its obligations will be at the discretion of the responsible government.

6.2 Where standards apply to environmental issues which have transboundary or interprovincial/interterritorial effects or where an integrated Canada-wide approach is required, governments will seek agreement on the timeframe and how to attain the standard endorsed by Ministers.

6.3 In implementing this Sub-Agreement, governments will maximize opportunities that will allow them to:

- share expertise and capacities;
- avoid overlap and duplication;
- use the most effective and efficient measures;
- promote consistency across the country.

s'entendront, cas par cas, sur la façon d'élaborer les standards.

5.2.2 La méthode adoptée pour l'élaboration de tout standard pourra comporter un processus interne au Conseil canadien des ministres de l'environnement, ou l'intervention d'une autre tribune convenue.

5.2.3 Les décisions qui ont trait à la formulation technique des standards environnementaux pancanadiens doivent reposer sur un solide fondement scientifique et sur les principes de l'Accord.

5.3 L'aval

5.3.1 Les standards environnementaux pancanadiens élaborés en vertu de la présente entente auxiliaire sont présentés aux ministres pour qu'ils les étudient et les avalisent.

6. LA MISE EN ŒUVRE

6.1 Lorsque les standards s'appliquent à des questions environnementales dont les effets se font surtout sentir à l'intérieur d'une province ou d'un territoire, il appartiendra à chaque gouvernement responsable, à sa discrétion, de prendre les mesures nécessaires pour s'acquitter de ses obligations.

6.2 Lorsque les standards s'appliquent à des questions environnementales qui ont des répercussions transfrontalières, interprovinciales ou interterritoriales ou s'il est nécessaire de recourir à une approche pancanadienne, les gouvernements tenteront alors de s'entendre sur l'échéancier à respecter et sur la façon de respecter le standard avalisé par les ministres.

6.3 Dans l'application de la présente entente auxiliaire, les gouvernements intensifieront les occasions qui leur permettront:

- de partager leur expertise et leurs capacités;
- d'éviter les chevauchements et les doubles emplois;
- d'employer les mesures les plus efficaces et les plus efficaces;
- de préconiser la cohérence à la grandeur du pays.

6.4 In implementing article 6.2, governments will develop and share workplans that will include:

- a clear articulation of the desired environmental outcome;
- the indicators, milestone and time frames for attaining the agreed-upon standard;
- the actions that need to be taken to meet the agreed upon standard;
- an outline of results-oriented obligations of each government for implementing these actions.

6.5 Measures undertaken by designated governments for implementing agreed-upon standards could include, but are not limited to, regulatory standards, codes of practice, guidelines, memoranda of understanding, voluntary initiatives, economic instruments, and pollution prevention planning.

6.6 When governments accept and act on obligations for discharging a role, they will do so consistently with accountability provisions set out in section 4 of this Sub-Agreement.

6.7 Specific responsibilities of the federal, provincial, and territorial governments, including the development of standards, will vary by standard as agreed to case by case.

6.8 In dealing with Canada-wide Environmental Standards under this Sub-Agreement, in general the main functions of the federal government include:

- providing scientific and technical support to the process outlined in this Sub-Agreement;
- implementing measures at international borders;
- implementing measures on federal lands;
- representing Canada internationally, advocating the adoption of Canada-wide standards at the international level and promoting actions necessary at the international level to achieve Canada-wide Environmental Standards domestically; and

6.4 Dans l'application de l'article 6.2, les gouvernements établiront et mettront en commun des plans de travail comportant les éléments suivants:

- une définition claire de l'objectif environnemental visé;
- les indicateurs, les étapes ainsi que les échéanciers pour atteindre les standards convenus;
- les mesures à prendre afin d'atteindre les standards convenus;
- un aperçu des obligations orientées sur les résultats de chaque gouvernement afin d'appliquer les mesures.

6.5 Les mesures prises par les gouvernements désignés pour appliquer les standards convenus peuvent comprendre, entre autres: des standards réglementaires, des codes de pratiques, des lignes directrices, des protocoles d'entente, des initiatives volontaires, des instruments économiques, et des plans de prévention de la pollution.

6.6 Lorsque les gouvernements ont accepté de remplir certaines obligations et qu'ils assument un rôle, ils le feront de façon cohérente avec les dispositions d'imputabilité décrites à la section 4 de la présente entente auxiliaire.

6.7 Les responsabilités particulières du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces et des territoires, y compris l'élaboration des standards varieront selon les standards comme il en sera convenu cas par cas.

6.8 Pour ce qui est des standards pancanadiens visés par la présente entente, en général, les principales fonctions du gouvernement fédéral comprennent:

- fournir un soutien scientifique et technique aux processus prévus dans la présente entente auxiliaire;
- mettre en œuvre des mesures aux frontières internationales;
- mettre en œuvre des mesures sur les terres fédérales;
- représenter le Canada sur la scène internationale, prôner l'adoption des standards pancanadiens à l'échelon international et promouvoir les mesures nécessaires, sur le plan international, à la concrétisation au Canada des standards pancanadiens;

– implementing Canada-wide Environmental Standards that require a product/substance approach.

6.9 In dealing with Canada-wide Environmental Standards under this Sub-Agreement, in general the main functions of the provincial and territorial governments include:

– providing scientific and technical support to the process outlined in this Sub-Agreement; and
– implementing measures requiring action from industrial, municipal, and other sectors to attain an agreed-upon Canada-wide Environmental Standard.

7. MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

7.1 Ministers, through CCME, will review progress, address issues and effectively administer the requirements of this Sub-Agreement.

7.2 This Sub-Agreement may be amended from time to time with the consent of the governments.

7.3 This Sub-Agreement shall enter into force on the date of execution indicated herein. A government may withdraw from this Sub-Agreement six (6) months after giving notice.

7.3.1 Implementation agreements under this Sub-Agreement shall enter into force on the last date of execution indicated therein. A government may withdraw from an implementation agreement six (6) months after giving notice.

7.4 The Council of Ministers, in consultation with the public, will review this Sub-Agreement two (2) years after the date of its coming into force to evaluate its effectiveness and determine its future.

8. OTHER

8.1 The harmonization of the standards function in the Yukon and the Northwest Territories will be implemented after resource management and related environmental protection responsibilities are devolved to the Territorial governments or through intergovern-

– mettre en œuvre des standards pancanadiens qui nécessitent une approche par produit/substance.

6.9 Pour ce qui est des standards pancanadiens visés par la présente entente auxiliaire, en général, les principales fonctions des gouvernements des provinces et des territoires comprennent:

– assurer un soutien scientifique et technique aux processus prévus dans la présente entente auxiliaire;
– mettre en œuvre des mesures qui nécessiteront l'intervention des industries, des municipalités et d'autres secteurs pour atteindre les standards pancanadiens convenus.

7. GESTION ET ADMINISTRATION

7.1 Les ministres, par l'entremise du CCME, examineront les enjeux et exécuteront les obligations qui sont prévues à la présente entente auxiliaire.

7.2 La présente entente auxiliaire peut être modifiée de temps à autre, avec le consentement des gouvernements.

7.3 Cette entente auxiliaire entre en vigueur à la date d'exécution indiquée aux présentes. Un gouvernement peut se retirer de l'entente auxiliaire après un préavis de six mois.

7.3.1 Les ententes de mise en œuvre découlant de la présente entente auxiliaire entrent en vigueur à la date d'exécution indiquée aux présentes. Un gouvernement peut se retirer d'une entente de mise en œuvre après un préavis de six mois.

7.4 Le Conseil des ministres, en consultation avec le public, révisera la présente entente auxiliaire deux ans après sa date d'entrée en vigueur afin d'évaluer son efficacité et de déterminer son futur.

8. AUTRES DISPOSITIONS

8.1 L'harmonisation des fonctions d'inspection applicables au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, sera mise en œuvre après la dévolution aux administrations territoriales de plus amples pouvoirs pour la gestion des ressources et la protection environ-

mental agreements, which include appropriate roles for resource management institutions established pursuant to Aboriginal claims agreements.

SUB-AGREEMENT ON ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

PREAMBLE

Environmental assessment provides a means to integrate environmental factors into project planning and decision-making. It involves the preparation of an environmental assessment report by a proponent and the review and critical evaluation of that report and other input. It is a public process to provide information about the environmental effects of a proposed project to assist decision-making by proponents and by governments. The parties to this Sub-Agreement (the "Parties") are seeking to provide the public, proponents, and governments with greater consistency, predictability, and timely and efficient use of resources where two or more Parties are required by law to assess the same proposed project. This Sub-Agreement on Environmental Assessment ("Sub-Agreement") operates within a framework of legislation and government policies to contribute to the vision of the highest level of environmental quality in Canada, and to a future based on the principles of sustainable development.

1. OBJECTIVES

1.1.0 Consistent with the *Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization*, and to address the issues of co-operation, uncertainty and duplication with respect to the environmental assessment of proposed projects, the objectives of this Sub-Agreement are:

1.1.1 To ensure that the environmental effects of proposed projects are carefully considered before

nementale connexe ou au moyen d'accords intergouvernementaux, qui englobent les rôles appropriés pour les institutions de gestion des ressources constituées aux termes des ententes relatives aux revendications autochtones.

ENTENTE AUXILIAIRE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

PRÉAMBULE

L'évaluation environnementale fournit un moyen d'intégrer les facteurs environnementaux à la planification et à la prise de décision relatives au projet. Elle comprend la préparation, par un promoteur, d'une étude d'impact sur l'environnement, suivie de l'examen et de l'évaluation critique de cette étude et d'autres commentaires. L'évaluation environnementale est un processus public visant à recueillir des renseignements sur les effets environnementaux d'un projet proposé en vue de faciliter les prises de décision des promoteurs et des gouvernements. Les Parties à la présente entente auxiliaire «les Parties» cherchent à offrir au public, aux promoteurs et aux gouvernements un cadre plus cohérent et plus prévisible et à assurer un emploi plus efficace des ressources lorsque, en vertu de la loi, au moins deux Parties sont tenues d'évaluer le même projet proposé. S'inscrivant dans un cadre de lois et de politiques gouvernementales, la présente entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale «l'Entente auxiliaire» entend contribuer à la vision de la qualité de l'environnement qui soit la plus élevée possible au Canada, tout en favorisant un avenir fondé sur les principes du développement durable.

1. OBJECTIFS

1.1.0 Conformément à l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale* et afin de régler les questions de collaboration, d'incertitude et de double emploi associées à l'évaluation environnementale des projets proposés, la présente entente auxiliaire vise les objectifs suivants:

1.1.1 Permettre aux gouvernements de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environne-

decisions are taken by governments.

1.1.2 To achieve greater efficiency and the most effective use of public and private resources, where assessment processes involving more than one jurisdiction are required by law, through a single environmental assessment and review process for each proposed project.

1.1.3 To establish accountability and predictability by delineating the roles and responsibilities of the federal, provincial and territorial governments.

2. SCOPE

2.1.0 This Sub-Agreement applies when more than one Party must make a decision or issue an approval which must by law be preceded by an environmental assessment.

2.2.0 This Sub-Agreement does not apply in areas where an environmental assessment process exists pursuant to a land claim or self-government agreement. The Parties will share the principles of this Sub-Agreement with Aboriginal people when negotiating environmental assessment regimes pursuant to land claim and self-government agreements.

3. PRINCIPLES

3.1.0 In addition to reflecting the principles identified in the Canada-wide Accord on Environmental Harmonization, this Sub-Agreement is based on the following:

3.1.1 **Effectiveness:** An harmonized approach to environmental assessment will provide the information needed for sound project planning and decision-making by proponents and governments that contribute to environmental protection and sustainable development.

3.1.2 **Transparency and Public Accountability:** The integrity and credibility of a sound environ-

mentaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets.

1.1.2 Lorsque les lois de plus d'un gouvernement exigent le déclenchement de procédures d'évaluation, assurer une plus grande efficacité et la meilleure utilisation possible des ressources publiques et privées en assujettissant chaque projet proposé à une seule procédure d'évaluation et d'examen.

1.1.3 Assurer l'imputabilité et la prévisibilité des procédures en délimitant les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

2. PORTÉE

2.1.0 La présente entente auxiliaire s'applique lorsque plus d'une Partie doit prendre une décision ou délivrer une autorisation qui doivent être précédées d'une évaluation environnementale en vertu de la loi.

2.2.0 La présente entente auxiliaire ne s'applique pas aux régions où une procédure d'évaluation environnementale a été établie en vertu d'une entente sur des revendications territoriales ou sur l'autonomie gouvernementale. Les Parties partageront les principes de l'Entente auxiliaire avec les Autochtones au moment de négocier des régimes d'évaluation environnementale en vertu d'ententes sur des revendications territoriales ou sur l'autonomie gouvernementale.

3. PRINCIPES

3.1.0 En plus des principes énoncés dans l'Entente pancanadienne sur l'harmonisation environnementale, la présente entente auxiliaire repose sur les principes suivants:

3.1.1 **Efficacité:** Une approche harmonisée de l'évaluation environnementale permettra aux gouvernements et aux promoteurs de recueillir des renseignements leur permettant d'assurer une planification de projet et des prises de décisions qui soient éclairées et qui favorisent la protection de l'environnement et le développement durable.

3.1.2 **Transparence et imputabilité publique:** L'intégrité et la crédibilité d'une procédure d'éva-

mental assessment process will be built on a foundation of openness, transparency, accountability, and, effective participation of interested parties and the general public.

3.1.3 Efficiency and Certainty: Environmental assessment will be conducted in a timely way that protects the environment, promotes certainty of process, and makes the best use of public and private resources.

4. CONTENT OF THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

Assessment Information Elements

4.1.0 An environmental assessment report shall be prepared by the proponent in accordance with Terms of Reference issued by the lead Party for an assessment. In developing the Terms of Reference, the Parties involved in an assessment shall consider for inclusion, but not be limited to, the following information elements:

1. Description of the proposed project;
2. Description of the purpose of the proposed project;
3. Summary of applicable laws, regulations, policies, management plans, approvals, national international environmental agreements;
4. Description of the existing environment, related to the proposed project and the significance of potential environmental effects of the proposed project;
5. Identification and evaluation of the direct, indirect, cumulative and transboundary environmental effects of the proposed project, including risk of accidents and malfunctions;
6. Identification and evaluation of alternative means of carrying out the proposed project;
7. Public sector project—identification and evaluation of alternatives to the proposed project including not proceeding with the proposed project;
8. Description of public consultations, the results of those consultations, and the effect of that public input on project planning and on the assessment report;

évaluation environnementale éclairée sera fondée sur l'ouverture, la transparence, l'imputabilité et une participation efficace des parties intéressées et du grand public.

3.1.3 Efficience et certitude: Une évaluation environnementale s'effectuera en temps utile, selon une démarche qui assure la protection de l'environnement, favorise l'application de procédures prévisibles et tire le meilleur parti possible des ressources privées et publiques.

4. CONTENU DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Éléments de l'étude d'impact

4.1.0 Le promoteur doit préparer l'étude d'impact sur l'environnement conformément à la directive transmise par l'Autorité principale d'une évaluation. En formulant la directive, les Parties concernées par l'évaluation doivent envisager d'intégrer les éléments ci-après nommés, mais ne sont pas tenues de s'y limiter.

1. une description du projet proposé;
2. une description de la raison d'être du projet proposé;
3. un sommaire des lois, des règlements, des politiques, des plans de gestion, des autorisations applicables et des ententes nationales et internationales en matière d'environnement;
4. une description des conditions actuelles du milieu par rapport au projet proposé et de l'importance de ses effets potentiels;
5. la détermination et l'évaluation des effets directs, indirects, cumulatifs et transfrontaliers du projet proposé, y compris les risques d'accidents et de défaillances;
6. la détermination et l'évaluation d'autres méthodes possibles pour réaliser le projet proposé;
7. dans le cas des projets du secteur public, la détermination et l'évaluation des solutions de rechange au projet proposé, y compris l'abandon du projet proposé;
8. une description des consultations publiques, des résultats de ces consultations et de l'incidence des commentaires du public sur la planification et l'évaluation de l'étude d'impact;

9. Other information identified by processes used to solicit concerns from governments or the public about the environmental effects of the proposed project;

10. Identification and evaluation of measures for mitigation and monitoring of impacts, and those impacts which cannot be mitigated.

11. Capacity of renewable resources that are likely to be affected by the proposed project to meet the needs of the present and those of the future.

The degree to which elements are emphasized or the detail required in an assessment will vary among classes of projects and for individual assessments.

4.1.1 Where two or more Parties participating in an assessment have differing definitions of “environment” or “environmental effects”, a definition will be adopted that incorporates the legal requirements of each Party involved in the assessment.

Assessment Stages

4.2.0 An assessment shall include provisions for public participation, and contain the following assessment stages:

4.2.1 Determination of Parties participating in an assessment, and a schedule or timelines for the assessment.

4.2.2 Finalization of the Terms of Reference for the environmental assessment report.

4.2.3 Determination of completeness of environmental assessment information provided by the proponent.

4.2.4 Determination of the need for an independent public hearing, and the composition of the hearing body.

4.2.5 Critical evaluation and determination of environmental effects of the proposed project and finalization of recommendations to project decision-makers.

9. d'autres renseignements sur les préoccupations du gouvernement et du public à l'égard des effets environnementaux du projet proposé, obtenus grâce à des processus de consultation;

10. la détermination et l'évaluation des mesures d'atténuation et de suivi des impacts ainsi que les impacts ne pouvant faire l'objet de mesures d'atténuation;

11. la capacité des ressources renouvelables risquant d'être touchées par le projet proposé de répondre aux besoins des générations présentes et futures.

L'importance accordée à chacun des éléments et les exigences en matière de renseignements varieront selon la catégorie du projet et l'évaluation en cause.

4.1.1 Lorsque deux Parties ou plus concernées par une évaluation environnementale ont une définition différente des termes «environnement» ou «effets environnementaux», il conviendra d'adopter une définition qui satisfasse aux obligations légales de chacune des Parties concernées par l'évaluation.

Étapes de l'évaluation

4.2.0 Une procédure d'évaluation environnementale doit prévoir des dispositions relatives à la participation du public et comprendre les étapes suivantes:

4.2.1 Déterminer quelles sont les Parties concernées par l'évaluation et établir le calendrier ou les échéances de la procédure d'évaluation.

4.2.2 Élaborer le contenu de la directive relative à l'étude d'impact.

4.2.3 Déterminer la recevabilité des renseignements sur l'évaluation environnementale fournis par le promoteur.

4.2.4 Déterminer s'il est nécessaire de tenir une audience publique indépendante et déterminer la composition de la commission d'examen.

4.2.5 Évaluer de façon critique et déterminer les effets environnementaux du projet proposé, puis formuler des recommandations à l'intention des décideurs.

4.3.0 The Parties involved in an assessment will facilitate public participation where consistent with their policies and legislation, which may include access to information, technical expertise, and participation at public meetings. Participant funding will also be made available by any Party which requires participant funding by law or policy.

4.3.1 The provisions for public participation in environmental assessments under 4.2.0 shall include the following notifications and opportunities:

- a) timely public disclosure of the project proposal and, where provided for in legislation or agreed to by the Parties involved in an assessment, an opportunity for members of the public to comment on a proposed Terms of Reference for the assessment;
- b) an opportunity for members of the public to participate in public consultations required by a Terms of Reference, as part of the preparation of an environmental assessment report;
- c) public notification of the availability of the environmental assessment report and an opportunity for members of the public to comment on the completeness of environmental information;
- d) where discretion is available to the Parties involved in an assessment under their laws on the need for a public hearing, the public will be notified and given the opportunity to comment on the need for a public hearing; and
- e) if a public hearing is held, an opportunity for members of the public to participate in the hearing.

4.4.0 The Parties agree that the ordering of the stages outlined in 4.2.0 can be altered, provided no regulatory approvals are issued prior to the assessment being completed.

5. IMPLEMENTATION

5.1.0 There will be one assessment for a proposed project, which will meet the information requirements

4.3.0 Conformément à leurs politiques et leurs lois et règlements, les Parties concernées par une évaluation faciliteront la participation du public, ce qui peut comprendre l'accès à l'information et à l'expertise technique, la participation à des réunions publiques. Également lors d'une évaluation, toute Partie mettra à la disposition des participants l'aide financière prévue en vertu de lois ou de politiques.

4.3.1 Les dispositions concernant la participation du public aux évaluations environnementales mentionnées à l'article 4.2 doivent prévoir les avis et les possibilités suivantes:

- a) aviser le public de la proposition de projet en temps opportun et, lorsque prévu par la loi ou convenu entre les Parties concernées par une évaluation, donner la possibilité aux membres du public de commenter la directive proposée dans le cadre d'une évaluation;
- b) donner la possibilité aux membres du public de participer aux consultations publiques prévues par une directive dans le cadre de la préparation d'une étude d'impact sur l'environnement;
- c) aviser le public de la disponibilité de l'étude d'impact et donner la possibilité aux membres du public de se prononcer sur la recevabilité des renseignements fournis;
- d) lorsque les Parties concernées par une évaluation ont, en vertu de leurs lois, le pouvoir discrétionnaire de juger de la nécessité d'une audience publique, le public sera avisé du projet et aura la possibilité de se prononcer sur la nécessité de tenir une audience;
- e) s'il y a audience publique, donner la possibilité aux membres du public de participer à l'audience.

4.4.0 Les Parties conviennent que l'ordre des étapes prévu à l'article 4.2.0 peut être modifié, à condition qu'aucune autorisation n'ait été délivrée avant la fin de la procédure d'évaluation.

5. MISE EN ŒUVRE

5.1.0 Tout projet proposé fera l'objet d'une seule évaluation environnementale, qui répondra aux besoins

of all Parties making decisions on the basis of the assessment.

5.2.0 In the implementation of this sub-agreement, the Parties will establish a specific time period in which a potential Party to an assessment for a proposed project will determine if an assessment is required, and clarify its environmental responsibilities for the proposed project.

5.3.0 During the time period determined in negotiations under 5.2.0, a Party will participate in the assessment as if it had an environmental assessment responsibility for the proposed project, until and unless it determines it does not have an environmental assessment responsibility.

5.4.0 There will be a lead Party responsible for the administration of the assessment process for each proposed project; each Party involved in the assessment will identify a one-window contact for that assessment.

5.5.0 The lead Party for an assessment will establish a schedule of timelines for the assessment with the other involved Party(ies) and the proponent. Where a schedule must be altered, the lead Party will consult with the other involved Party(ies) and the proponent. Where an amended schedule would affect the opportunity for public involvement, the public would be advised of the revised schedule, along with an explanation for the changes.

5.6.0 The lead Party for the purposes of the application of the assessment process will generally be determined as follows:

5.6.1 The federal government will be the lead Party for proposed projects on federal lands where federal approval(s) apply to a proposed project, subject to the limitation in 2.2.0.

5.6.2 The provincial government will be the lead Party for proposed projects on lands within its

en renseignements de l'ensemble des Parties devant fonder leur décision sur l'évaluation.

5.2.0 Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente entente auxiliaire, les Parties fixeront un délai précis pendant lequel une Partie susceptible de réaliser l'évaluation d'un projet proposé devra déterminer s'il est nécessaire de réaliser une évaluation et préciser ses responsabilités environnementales à l'égard du projet proposé.

5.3.0 Pendant le délai fixé lors des négociations prévues à l'article 5.2.0, une Partie participera à l'évaluation comme si elle avait une responsabilité dans l'évaluation environnementale du projet proposé, à moins de démontrer qu'elle n'a pas de responsabilité à cet égard.

5.4.0 Une Autorité principale sera chargée d'administrer la procédure d'évaluation de chaque projet proposé; chaque Partie concernée par l'évaluation devra désigner un représentant de guichet unique pour la durée de l'évaluation en cause.

5.5.0 L'Autorité principale responsable de la procédure d'évaluation établira un calendrier pour le déroulement de cette procédure en consultation avec la/les Partie(s) concernée(s) par l'évaluation et le promoteur. Lorsqu'un calendrier doit subir des modifications, l'Autorité principale consultera la/les partie(s) et le promoteur. Lorsque les modifications pourraient avoir des incidences sur la participation du public, ce dernier sera informé de ces modifications ainsi que des raisons de ces changements.

5.6.0 L'Autorité principale chargée de l'application de la procédure d'évaluation sera, en règle générale, déterminée comme suit:

5.6.1 L'administration fédérale sera l'Autorité principale pour ce qui est des propositions de projets touchant le territoire fédéral, lorsque son autorisation est nécessaire à la réalisation d'un projet, sous réserve des restrictions prévues à l'article 2.2.0.

5.6.2 L'administration provinciale sera l'Autorité principale pour ce qui est des propositions de

provincial boundary not covered under 5.6.1 where provincial approval(s) apply to a proposed project, subject to the limitation in 2.2.0.

5.6.3 The territorial government will be the lead Party for Commissioner's lands where territorial approvals apply to a proposed project, subject to the limitation in 2.2.0.

5.6.4 For the purposes of this Sub-Agreement, the arrangements in section 5.6.1, 5.6.2 and 5.6.3 may be varied based on a "best-situated" assessment as per the following criteria and as agreed to by governments through development of specific implementation agreements:

- (i) scale, scope and nature of the environmental assessment;
- (ii) capacity to take on the lead including resources;
- (iii) physical proximity of government's infrastructure;
- (iv) effectiveness and efficiency;
- (v) scientific and technical expertise;
- (vi) ability to address client or local needs;
- (vii) interprovincial, interterritorial or international considerations; and
- (viii) existing regulatory regime.

5.7.0 Implementation of this Sub-Agreement is based on a co-operative approach to environmental assessment. The approach is designed to provide an assessment that meets the decision-making needs of the Parties involved in an assessment. Within this framework, the assessment process of the lead Party will be used. The lead Party, with the participation of the other Party(ies) will ensure its process:

- (i) generates the type and quality of information required to meet the legal environmental assessment

projets non visées à l'article 5.6.1, qui touchent le territoire situé à l'intérieur de ses frontières provinciales, lorsque son autorisation est nécessaire à la réalisation d'un projet, sous réserve des restrictions prévues à l'article 2.2.0.

5.6.3 L'administration territoriale sera l'Autorité principale en territoire domaniale, lorsque son autorisation est nécessaire à la réalisation d'un projet proposé, sous réserve des restrictions prévues à l'article 2.2.0.

5.6.4 Aux fins de la présente entente auxiliaire, les dispositions prévues aux articles 5.6.1, 5.6.2 et 5.6.3 peuvent être modifiées s'il y a possibilité de mener une évaluation dans de meilleures conditions selon les critères énumérés ci-après, tel que convenu par les gouvernements dans le cadre d'ententes de mise en œuvre particulières.

- i) étendue, champ et nature de l'évaluation environnementale;
- ii) capacité de diriger l'évaluation, compte tenu des ressources disponibles;
- iii) proximité physique des infrastructures gouvernementales;
- iv) efficacité et efficience;
- v) connaissances scientifiques et techniques;
- vi) capacité de répondre aux besoins des clients ou de la population locale;
- vii) considérations d'ordre interprovincial, interterritorial ou international;
- viii) régime de réglementation en place.

5.7.0 La mise en œuvre de la présente entente auxiliaire se fonde sur une approche de coopération en matière d'évaluation environnementale. Cette approche permettra d'effectuer des évaluations qui répondront aux besoins relatifs à la prise de décision des Parties concernées par une évaluation. Dans le cadre de cette approche, la procédure d'évaluation de l'Autorité principale sera utilisée. Avec la participation de l'autre Partie, l'Autorité principale s'assurera que sa procédure:

- (i) générera le type et la qualité de renseignements nécessaires pour satisfaire aux exigences des lois des

requirements of each Party; and
(ii) provides conclusions on the environmental effects of the proposed project required for decision-making by the Parties involved in an assessment.

5.8.0 The Parties agree that for projects requiring a public hearing under this sub-agreement, there will be only one public hearing process.

5.9.0 The Parties agree to negotiate bilateral agreements to implement this Sub-Agreement. Bilateral agreements will be shared with the other Parties and applicable provisions in these agreements will be available for inclusion in bilateral agreements with the other Parties.

5.10.0 The Parties involved in an assessment agree to base their decisions and approvals on the overall environmental acceptability of the proposed project on the information generated by the assessment. Each Party retains the ability to make decisions respecting the proposed project and to issue or refuse permits, licenses, funding, or other authorizations with regard to a proposed project for matters within its legislative authority.

5.11.0 The Parties agree that measures will be developed to ensure the timely fulfillment of assessment and review responsibilities for a proposed project under this Sub-Agreement. Measures may include:

- (a) legislated timelines;
- (b) bilateral agreements for co-operation;
- (c) incorporation of time-lines in terms of reference;
- (d) voluntary agreement between the Parties and the proponent.

5.12.0 The Parties agree to seek to amend their legislation and/or assessment processes as necessary to comply with their obligations under the terms of this Sub-Agreement.

deux Parties en matière d'évaluation environnementale;

(ii) fournira des conclusions sur les effets environnementaux d'un projet proposé, nécessaires à la prise de décision des Parties concernées par une évaluation.

5.8.0 Les Parties conviennent que pour les projets nécessitant une audience publique en vertu de la présente entente auxiliaire, il n'y aura qu'une procédure d'audience publique.

5.9.0 Les Parties conviennent de négocier des ententes bilatérales aux fins de mise en œuvre de la présente entente auxiliaire. Elles conviennent de partager les dispositions pertinentes des ententes bilatérales avec d'autres parties afin de les inclure dans d'autres ententes bilatérales avec d'autres parties.

5.10.0 Les Parties concernées par l'évaluation conviennent de prendre leurs décisions et de délivrer leurs autorisations sur l'acceptabilité environnementale de l'ensemble du projet proposé sur la base des renseignements obtenus dans le cadre de l'évaluation. Chaque Partie se réserve le droit de prendre des décisions à l'égard d'un projet proposé et d'attribuer ou de refuser permis, licences, aide financière ou toute autre autorisation relative à un projet dans les limites de ses compétences législatives.

5.11.0 Les Parties conviennent d'élaborer des mesures qui leur permettront de remplir leurs responsabilités d'évaluation et d'examen en temps opportun dans le cadre d'une proposition de projet assujettie à la présente entente auxiliaire. Parmi les mesures possibles, citons:

- a) la réglementation des délais;
- b) les ententes de collaboration bilatérales;
- c) l'intégration des délais à la directive;
- d) les ententes volontaires entre les Parties et le promoteur.

5.12.0 Les Parties conviennent de chercher à modifier, au besoin, leurs lois et leurs procédures d'évaluation, ou les deux, de façon à se conformer aux obligations qu'elles ont contractées en vertu de la présente entente auxiliaire.

6. ACCOUNTABILITY, MANAGEMENT, AND ADMINISTRATION

6.1.0 The Parties involved in an assessment shall make public in a timely fashion all information related to the assessment, subject to any existing confidentiality requirements.

6.2.0 The Parties shall make public in a timely fashion the Sub-Agreement, any amendments to it, or any bilateral or multi-lateral agreements resulting from the Sub-Agreement.

6.3.0 Ministers, through CCME, will review progress, address issues and effectively administer the requirements of this Sub-Agreement.

6.4.0 The Parties agree to the need and the importance of reviewing their environmental assessment practices and results to ensure that the practices are efficient and the results are effective, and that Canadians in all parts of Canada are assured of high quality environmental assessment. Accordingly:

6.4.1 This Sub-agreement may be amended from time to time with the consent of the governments.

6.4.2 The Council of Ministers will review this Sub-Agreement in consultation with the public within two (2) years after the date of its coming into force, and thereafter as required.

6.5.0 This Sub-Agreement shall enter into force on the date of execution indicated herein.

6. IMPUTABILITÉ, GESTION ET ADMINISTRATION

6.1.0 Les Parties concernées par l'évaluation sont tenues de rendre public, en temps utile, l'ensemble des renseignements relatifs à l'évaluation, sous réserve des exigences de confidentialité existantes.

6.2.0 Les Parties sont tenues de rendre public, en temps utile, l'Entente auxiliaire, toute modification à la présente ainsi que toute entente bilatérale ou multilatérale découlant de l'Entente auxiliaire.

6.3.0 Par l'intermédiaire du CCME, les ministres verront à examiner les progrès réalisés, à étudier les enjeux et à administrer efficacement les engagements découlant de la présente entente auxiliaire.

6.4.0 Les Parties reconnaissent la nécessité et l'importance de revoir leurs pratiques d'évaluation environnementale et les résultats de leurs évaluations afin de s'assurer que leurs pratiques et leurs résultats sont efficaces et de garantir aux Canadiens et aux Canadiennes de toutes les régions du Canada des évaluations environnementales de haute qualité. Par conséquent:

6.4.1 La présente entente auxiliaire peut être modifiée si besoin est, avec le consentement des gouvernements.

6.4.2 Le Conseil des ministres révisera la présente entente auxiliaire, en consultation avec le public, dans un délai de deux (2) ans à compter de son entrée en vigueur, après quoi, il la révisera suivant les besoins.

6.5.0 L'Entente auxiliaire entrera en vigueur à compter de la date de mise en œuvre indiquée dans la présente.