

LA COUR SUPRÊME DU CANADA MAINTIENT LE RÉGIME FÉDÉRAL DE TARIFICATION DU CARBONE

Publié le 7 avril, 2021

Catégories: [Perspectives](#), [Publications](#)

Dans une [décision](#) rendue le 25 mars 2021, la Cour suprême du Canada (la « **CSC** ») a jugé que la [Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre](#) (la « **LTPGES** ») est constitutionnelle^[1]. La Cour confirme que les changements climatiques constituent une menace existentielle à la vie humaine et doivent donc être abordés au Canada comme une matière d'intérêt national dans le cadre d'efforts nationaux et internationaux coordonnés.

La LTPGES, qui est entrée en vigueur le 21 juin 2018, a établi une norme nationale minimale sur la tarification des gaz à effet de serre (les « **GES** ») dans le but de réduire les émissions et de respecter les engagements pris par le Canada en vertu de l'Accord de Paris de 2015. Pour les provinces qui n'avaient pas déjà un régime provincial de tarification du carbone permettant de respecter les exigences fédérales, la LTPGES a établi une redevance réglementaire sur les combustibles fossiles et un système de tarification du carbone, le Système de tarification fondé sur le rendement (le « **STFR** »). Pour les provinces qui ont des régimes de tarification du carbone qui respectent ou dépassent les normes fédérales, le régime établi en vertu de la LTPGES ne s'appliquait pas.

Dans des actions en justice distinctes, les gouvernements de la Saskatchewan, de l'Ontario et de l'Alberta ont contesté la constitutionnalité de la LTPGES en soutenant qu'elle dépassait la compétence du gouvernement fédéral, car la réglementation des ressources naturelles en vertu de la Constitution relève de la compétence provinciale. Les cours d'appel de la Saskatchewan et de l'Ontario ont jugé que la LTPGES était constitutionnelle, tandis que la Cour d'appel de l'Alberta a conclu qu'elle était inconstitutionnelle. Les trois décisions ont été portées en appel devant la CSC.

Poursuivez votre lecture pour une analyse de la décision de la CSC. Sinon, passez à la rubrique « [L'incidence de la décision et les prochaines étapes](#) » ci-après pour les principaux points à retenir.

La décision de la CSC

Dans la décision majoritaire de la Cour, le juge en chef Wagner a conclu que le gouvernement fédéral avait compétence pour adopter la LTPGES en tant que matière d'intérêt national en vertu du pouvoir conféré par l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (la « **Constitution** ») qui l'habilite à faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement (« **POBG** »).

Selon l'analyse du partage des pouvoirs élaborée par les tribunaux canadiens, le tribunal doit tenir compte de la qualification ou de l'objet principal ainsi que de la classification ou du chef de compétence législative de la loi contestée.

Afin de qualifier la LTPGES, la CSC a examiné le « caractère véritable » de la loi, concluant que :

[L]a matière véritable de la LTPGES est l'établissement de normes nationales minimales de tarification rigoureuse des GES en vue de réduire les émissions de ces gaz. . . À mon avis, ce régime national de tarification des GES ne constitue pas simplement le moyen de réaliser la fin recherchée — à savoir la réduction des émissions de GES –, mais il représente plutôt la matière complète visée par la LTPGES, comme le révèle clairement l'analyse de l'objet et des effets de celle-ci. C'est aussi la qualification la plus précise de la matière de la LTPGES, en ce qu'elle reflète exactement à la fois ce que la loi accomplit – imposer une norme minimale de tarification rigoureuse des émissions de GES – et pourquoi elle le fait – réduire les émissions de GES afin d'atténuer les changements climatiques^[2].

En ce qui concerne la classification appropriée de la LTPGES, le juge en chef Wagner a appliqué l'analyse en trois étapes bien établie utilisée pour déterminer si une question est une matière d'intérêt national :

Premièrement, le gouvernement fédéral doit établir que « la matière présente pour le Canada tout entier un intérêt suffisant pour justifier sa prise en considération conformément à cette théorie »^[3].

Deuxièmement, la question doit avoir « une unicité, une particularité et une indivisibilité »^[4]. Pour ce faire, il faut que le gouvernement fédéral ait compétence sur une matière particulière, identifiable et qualitativement différente de matières d'intérêt provincial, et que les provinces soient dans l'incapacité de s'occuper de la matière.

Troisièmement, la question doit avoir « un effet sur la compétence provinciale qui [est]

compatible avec le partage des pouvoirs »[5].

À la première étape, le juge en chef Wagner a soutenu ce qui suit : « [L]a preuve démontre clairement que l'établissement de normes nationales minimales de tarification rigoureuse des GES en vue de réduire les émissions de ces gaz présente un intérêt pour le Canada tout entier. Il s'agit d'une matière cruciale pour nous permettre de répondre à une menace existentielle à la vie humaine au Canada et dans le monde entier. En conséquence, elle franchit aisément l'étape de la question préliminaire et justifie d'être prise en considération comme possible matière d'intérêt national[6] ».

Pour ce qui est de la deuxième étape, soit l'unicité, la particularité et l'indivisibilité de la matière, les juges majoritaires ont conclu que le rôle du gouvernement fédéral dans la tarification du carbone était qualitativement différent des matières d'intérêt provincial. Le juge en chef Wagner a souligné que les GES constituent un type de polluant particulier et identifiable de façon précise et que les émissions ont, de par leur nature et leurs répercussions, un caractère principalement extraprovincial. De plus, le juge en chef Wagner a conclu que le mécanisme de réglementation de la tarification des GES est précis et limité et n'est pas assimilable à la réglementation des émissions de GES en général[7].

Selon la CSC, qu'elles agissent seules ou de concert, les provinces ne sont pas habilitées par la Constitution à établir des normes nationales minimales de tarification des GES en vue de réduire les émissions de ces gaz. Si une province choisissait de se retirer d'un régime coopératif de tarification, cela compromettrait le succès du régime dans le reste du Canada.

Les provinces qui ne mettent pas en œuvre un mécanisme de tarification des GES suffisamment rigoureux pourraient constater une augmentation des émissions de GES, car les entreprises pourraient décider de transférer leurs activités dans cette province pour éviter des prix plus élevés et une réglementation plus stricte, ce qu'on appelle la « fuite de carbone ». De plus, une augmentation des émissions de GES d'une province pourrait annuler les réductions dans les autres provinces, ce qui ne contribuerait pas à lutter contre les changements climatiques. C'était particulièrement préoccupant, car, en 2018, l'Ontario, l'Alberta et la Saskatchewan, qui représentaient ensemble 71 % des émissions de GES du Canada en 2016, avaient refusé d'adopter le [*Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*](#) ou s'en étaient retirées, cadre dans lequel les provinces s'étaient engagées à travailler ensemble pour réduire les émissions de GES[8].

En ce qui concerne la troisième étape de l'analyse, le juge en chef Wagner a conclu que

l'effet de la LTPGES sur la liberté des provinces de légiférer, ainsi que sur des sphères de vie provinciale relevant de chefs de compétence provinciaux, est limité et assorti de réserves. La LTPGES fonctionne comme un « filet de sécurité », ce qui signifie qu'elle ne s'applique que si le système de tarification des GES d'une province ou d'un territoire n'est pas suffisamment rigoureux et seulement dans la mesure nécessaire pour remédier à la lacune. La LTPGES établit un « plancher » national de tarification des GES tout en continuant de donner aux provinces et aux territoires la flexibilité pour élaborer leurs propres politiques pour atteindre les objectifs de réduction des émissions, y compris des mécanismes de tarification du carbone, adaptés aux circonstances particulières de chaque province et territoire. En termes simples, si les mécanismes de tarification d'une province respectent la norme fédérale, le régime de la LTPGES ne s'appliquera pas à cette province[9].

Enfin, le juge en chef Wagner a souligné que malgré que les restrictions sur les normes de tarification « puisse[nt] compromettre l'équilibre que souhaitent établir les provinces entre les considérations économiques et les considérations environnementales, il est nécessaire de tenir compte des intérêts qui seraient affectés – par suite de conséquences irréversibles pour l'environnement, pour la santé et la sécurité des êtres humains et pour l'économie – si le Parlement était incapable suivant la Constitution de s'occuper de la matière à l'échelle nationale[10] ».

Décision non unanime

La décision de maintenir la LTPGES n'était pas unanime, trois juges sur neuf étant dissidents.

La juge Côté a convenu avec la majorité des juges que la matière était d'intérêt national et que le gouvernement fédéral avait le pouvoir d'adopter des lois établissant des normes nationales minimales sur la tarification des GES afin de réduire les émissions. Toutefois, elle a attaqué la forme actuelle de la LTPGES, la jugeant inconstitutionnelle, car elle n'imposait aucune limite véritable au pouvoir discrétionnaire qu'elle confère à l'exécutif. La juge Côté a également fait remarquer que la LTPGES n'établit pas les normes minimales, mais qu'elle permet plutôt au gouverneur en conseil de les établir et qu'elle permet aussi au gouverneur en conseil de modifier la LTPGES et d'y déroger, ce qui, selon la juge Côté, viole la Constitution, la souveraineté parlementaire, la primauté du droit et la séparation des pouvoirs[11].

Les juges Brown et Rowe ont également rédigé des opinions dissidentes. Ils ont tous deux conclu que les émissions de GES relevaient uniquement de la compétence provinciale et

que le gouvernement fédéral n'avait pas le pouvoir d'établir des normes minimales pour la tarification des GES, affirmant que la doctrine de l'intérêt national « est un pouvoir résiduel de dernier recours^[12] ». Le juge Brown estime que la structure et l'application de la LTPGES reposent sur la prémisse que les provinces ont compétence pour adopter le même régime, ce qui porte un coup fatal à la constitutionnalité de la LTPGES^[13]. Le juge Brown a également dit craindre que l'analyse des juges majoritaires ouvre la porte à des « normes nationales minimales » fédérales dans tous les domaines de compétence provinciale^[14]. »

L'incidence de la décision et les prochaines étapes

D'un point de vue juridique, la décision est conforme à la jurisprudence moderne de la CSC, qui adopte une approche souple du fédéralisme dans le but d'encourager et d'accommoder les efforts de coopération intergouvernementale. La décision reconnaît également que les enjeux climatiques mondiaux sont de la plus haute importance et doivent être réglementés comme tels.

D'un point de vue pratique, la décision permet au gouvernement fédéral de reprendre la réglementation des émissions de carbone et d'exiger que les régimes provinciaux de tarification du carbone respectent les seuils établis dans la LTPGES. La seule conséquence pratique de la décision de la CSC est que les provinces qui attendaient la décision de la CSC pour mettre en œuvre leurs propres programmes d'émissions de carbone devront maintenant décider si elles concevront leur propre programme conforme aux normes fédérales ou si elles s'appuieront simplement sur le régime établi en vertu de la LTPGES.

À l'heure actuelle, le régime de la LTPGES s'applique en partie ou en totalité en Alberta, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, au Nunavut, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Saskatchewan et au Yukon. Bien que certaines de ces provinces et certains de ces territoires aient opté pour la LTPGES, d'autres ont adopté leurs propres régimes ou sont en voie de le faire.

Voici un résumé de l'état actuel des régimes de gouvernance dans chaque province ou territoire canadien :

Alberta : La *Carbon Leadership Act* a été abrogée le 30 mai 2019, et la *Technology Innovation and Emissions Reduction Act* et la *Technology Innovation and Emissions Reduction Regulation* (la « **Réglementation TIER** ») ont été adoptées le 22 novembre 2019. La Réglementation TIER a remanié les politiques de la province en matière d'émissions de GES et le système de tarification fondé sur le rendement en ce qui concerne les grands

émetteurs industriels et les installations qui ont choisi d'y adhérer, et a créé le *Technology Innovation and Emissions Reduction System* (Programme TIER), qui est entré en vigueur en Alberta le 1^{er} janvier 2020 [15]. La Réglementation TIER est conforme aux normes fédérales, mais seulement pour les sources d'émissions qu'elle couvre, et le filet de sécurité de la LTPGES continue de compléter la réglementation de l'Alberta pour les autres sources d'émissions. [16]

Colombie-Britannique : Le *Carbon Tax Regulation* a été adopté le 1^{er} juillet 2008, et il est demeuré conforme aux normes de la LTPGES [17].

Manitoba : La province continue d'être entièrement régie par la LTPGES.

Nouveau-Brunswick : La *Loi de la taxe sur l'essence et les carburants*, qui a été adoptée puis est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2020, est partiellement conforme à la LTPGES [18], mais le filet de sécurité de la LTPGES continue de compléter la réglementation du Nouveau-Brunswick en ce qui a trait aux exigences de système d'échange réglementaire [19].

Terre-Neuve-et-Labrador : La *Management of Greenhouse Gas Act* et les *Management of Greenhouse Gas Reporting Regulations* ont été adoptés en 2016; ils ont été approuvés par le gouvernement fédéral le 23 octobre 2018 [20] et sont demeurés conformes aux normes de la LTPGES.

Territoires du Nord-Ouest : *An Act to Amend the Petroleum Products Tax Act*, qui modifiait la *Petroleum Products Tax Act*, a été adoptée en 2019 [21] et est demeurée conforme aux normes de la LTPGES.

Nouvelle-Écosse : Le *Cap-and-Trade Program Regulations* a été adopté le 13 novembre 2018 et est demeuré conforme aux normes de la LTPGES [22].

Nunavut : Le territoire continue d'être entièrement régi par la LTPGES.

Ontario : Le 21 septembre 2020, l'Ontario a annoncé que son Programme des normes de rendement à l'égard des émissions (« **NRE** ») en vertu du *Règlement sur les normes de rendement à l'égard des émissions de gaz à effet de serre* [23], adopté le 4 juillet 2019, a été accepté par le gouvernement fédéral et que les deux gouvernements travaillaient à la transition vers le programme de l'Ontario. Pour plus de renseignements sur cette annonce, voir [ici](#). En date du présent bulletin, la LTPGES demeure en vigueur en Ontario pour la

tarification du carbone, et la transition est toujours en cours.

Île-du-Prince-Édouard : En décembre 2018, la province a imposé une redevance sur le carbone en vertu de la *Climate Leadership Act* et du *Climate Leadership Regulations*^[24], mais le régime n'est pas entièrement conforme à la norme fédérale, et le filet de sécurité de la LTPGES continue de compléter la réglementation de l'Île-du-Prince-Édouard^[25].

Québec : Le *Règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre* a été adopté en janvier 2012 et est demeuré conforme aux normes de la LTPGES^[26].

Saskatchewan : La *Management and Reduction of Greenhouse Gases Act* et divers règlements connexes ont été adoptés en décembre 2018^[27]. Bien que le système soit équivalent à la norme fédérale pour les sources d'émissions qu'il couvre, le régime n'est pas entièrement conforme à la norme fédérale pour les autres sources d'émissions, et le filet de sécurité de la LTPGES continue de compléter la réglementation de la Saskatchewan^[28].

Yukon : Le territoire continue d'être entièrement régi par la LTPGES.

Nous nous attendons à ce que, au cours de la prochaine année, certains des gouvernements des provinces et des territoires susmentionnés où la LTPGES réglemente les émissions de carbone adoptent leurs propres régimes conformes pour répondre aux besoins particuliers de leur territoire.

[1] [*Renvoi relatif à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*](#), 2021 CSC 11.

[2] *Ibid*, au paragraphe 80.

[3] *Ibid*, au paragraphe 144.

[4] *Ibid*, au paragraphe 145.

[5] *Ibid*, au paragraphe 160.

[6] *Ibid*, au paragraphe 171.

[7] *Ibid*, aux paragraphes 172 à 175.

[8] *Ibid*, aux paragraphes 19 et 182 à 186.

[9] *Ibid*, aux paragraphes 198 à 204.

[10] *Ibid*, au paragraphe 206.

[11] *Ibid*, au paragraphe 222.

[12] *Ibid*, au paragraphe 457.

[13] *Ibid*, au paragraphe 302.

[14] *Ibid*, au paragraphe 303.

[15] [*Technology Innovation and Emissions Reduction Regulation*](#), Règlement 133/2019 de l'Alberta.

[16] Ministère de l'Environnement et du Changement climatique, [*Tarifcation de la pollution : les systèmes de tarification de la pollution par le carbone au Canada*](#) (dernière consultation le 28 mars 2021).

[17] [*Carbon Tax Regulation*](#), Règlement 125/2008 de la Colombie-Britannique.

[18] [*Loi de la taxe sur l'essence et les carburants*](#), CHAPITRE G03.

[19] Précité, note 16.

[20] [*Management of Greenhouse Gas Act*](#), SNL 2016, c M01.001.

[21] [*An Act to Amend the Petroleum Products Tax Act*](#), projet de loi 42.

[22] [*Cap-and-Trade Program Regulations*](#), Règlement 194/2018 de la Nouvelle-Écosse.

[23] [*Normes de rendement à l'égard des émissions de gaz à effet de serre*](#), Règlement de l'Ontario 241/19.

[24] [*Climate Leadership Act*](#), RSPEI 1988, ch C09.1.

[25] Précité, note 16.

[26] [*Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*](#), RLRQ, c Q02, r 46.1.

[27] [*The Management and Reduction of Greenhouse Gases Act*](#) SS 2010, c M02.01

[28] Précité, note 16.

par [*Holly Sherlock*](#), [*Talia Gordner*](#), [*Julia Loney*](#), [*Ralph Cuervo-Lorens*](#) et [*Samantha Irving*](#)

Mise en garde

Le contenu du présent document ne fournit qu'un aperçu du sujet et ne saurait en aucun cas être interprété comme des conseils juridiques. Le lecteur ne doit pas se fonder uniquement sur ce document pour prendre une décision, mais devrait plutôt obtenir des conseils juridiques précis.

© McMillan S.E.N.C.R.L. s.r.l., 2021