BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



Études de la Colline

Regards approfondis sur des questions canadiennes

LA CONSTITUTION ET LA TARIFICATION DU CARBONE

Publication nº 2025-01-F

Le 15 octobre 2025

Sam N.K. Banks

Recherche et éducation

ATTRIBUTION

Le 15 octobre 2025 Sam N.K. Banks

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les Études de la Colline de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles offrent un contexte historique, des renseignements à jour et des références, et traitent souvent des questions avant même qu'elles ne deviennent d'actualité. Les Études de la Colline sont préparées par Recherche et éducation, qui effectue des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que les associations parlementaires, et leur fournit de l'information et des analyses, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2026

La Constitution et la tarification du carbone
(Études de la Colline)

Publication nº 2025-01-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

1 INTRODUCTION....1

2 *RENVOIS RELATIFS À LA* LOI SUR LA TARIFICATION DE LA POLLUTION CAUSÉE PAR LES GAZ À EFFET DE SERRE 2

2.1 L'opinion majoritaire 3

2.1.1 Le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement et la théorie de l'intérêt national 3

2.2 Les opinions dissidentes 5

2.2.1 La juge Côté....6

2.2.2 Les juges Brown et Rowe 6

3 ANALYSE 8

RÉSUMÉ

Les lois environnementales peuvent servir divers objectifs importants. Elles peuvent par exemple réglementer la qualité de l'eau et de l'air, assurer la gestion des substances toxiques, protéger les poissons, les oiseaux migrateurs et leurs habitats, et déterminer comment les projets d'infrastructures et de ressources naturelles peuvent être développés et exploités tout en réduisant au minimum ou en atténuant les effets nuisibles sur l'environnement. Néanmoins, les lois environnementales doivent être soigneusement rédigées afin de garantir qu'elles respectent les limites constitutionnelles du pouvoir législatif.

La *Loi constitutionnelle de 1867* du Canada (la Constitution) définit les pouvoirs législatifs respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. Il peut être difficile de déterminer quel ordre de gouvernement peut légiférer légalement en matière d'environnement, car « l'environnement » est un sujet dont la compétence est répartie entre le fédéral et les provinces. Ce partage constitutionnel des pouvoirs peut s'avérer particulièrement problématique lorsqu'un ordre de gouvernement adopte des lois environnementales qui touchent à des domaines relevant de la compétence exclusive d'un autre ordre de gouvernement.

Dans deux recours visant des lois fédérales – les *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre et le *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact – on a demandé à la Cour suprême du Canada (la Cour) d'interpréter le droit de l'environnement fédéral à la lumière du partage constitutionnel des pouvoirs au Canada. La présente Étude de la Colline examine l'avis consultatif de la Cour selon lequel la tentative du gouvernement fédéral de réglementer les émissions de gaz à effet de serre par le biais de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* constituait un exercice constitutionnel du pouvoir fédéral de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement en vertu de la théorie de l'intérêt national, prévu à l'article 91 de la Constitution. Une Étude de la Colline d'accompagnement, intitulée *La Constitution et la* Loi sur l'évaluation d'impact examine l'avis de la Cour relativement à la constitutionnalité de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Les avis consultatifs de la Cour dans ces deux renvois fournissent des indications sur ce qui est constitutionnellement acceptable ou non, et pourquoi. Il s'agit d'avis importants qui aboutissent à leurs conclusions par des voies différentes, et qui sont tous deux susceptibles d'influencer l'élaboration de la législation environnementale des gouvernements fédéral et provinciaux dans les années à venir.

LA CONSTITUTION ET LA TARIFICATION DU CARBONE*

1 INTRODUCTION

La *Loi constitutionnelle de 1867* (la Constitution) du Canada définit les pouvoirs législatifs et les répartit entre les gouvernements fédéral et provinciaux [1]. L'article 91 énumère les pouvoirs qui relèvent exclusivement de la compétence du Parlement, tandis que l'article 92 énumère ceux qui relèvent exclusivement de la compétence des assemblées législatives des provinces. Plus particulièrement, l'article 92A précise que les provinces ont aussi compétence exclusive pour légiférer dans les domaines de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles non renouvelables, des ressources forestières et de l'énergie électrique [2].

Le terme « environnement » ne figure ni à l'article 91 ni à l'article 92 de la Constitution, et le sujet touche à plusieurs domaines qui relèvent soit du Parlement, soit des assemblées législatives provinciales [3]. La Cour suprême du Canada (la Cour suprême ou la Cour) a reconnu que, en tant que domaine de compétence, l'environnement est une matière qui « ne peut être facilement classée dans le partage actuel des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude [4] ». En conséquence, ni l'un ni l'autre des ordres de gouvernement n'a compétence exclusive sur la législation en matière d'environnement, les deux ordres pouvant légiférer sur certains aspects du domaine de l'environnement pourvu que les lois qu'ils adoptent soient dans leur sphère de compétence législative respective [5].

Étant donné la « vaste portée [6] » des lois environnementales et leur potentiel de chevauchement et d'incertitude, il n'est peut-être pas surprenant que les gouvernements provinciaux contestent les lois fédérales dont ils estiment qu'elles outrepassent les limites constitutionnelles et empiètent sur les pouvoirs provinciaux. Les gouvernements provinciaux peuvent demander un avis consultatif (ou « renvoi ») sur une question de droit à leur cour d'appel respective; le gouvernement fédéral, pour sa part, peut demander un tel avis à la Cour suprême. Dans les *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre (renvois relatifs à la LTPGES)[7], les gouvernements de la Saskatchewan, de l'Ontario et de l'Alberta avaient renvoyé à leur cour d'appel respective la question de savoir si la loi en cause était constitutionnelle. Ces avis consultatifs ont ensuite été portés en appel devant la Cour suprême. Il convient de noter qu'un tribunal ne rend pas de décision sur un renvoi. Il rend plutôt un « avis consultatif » sur la constitutionnalité de la loi en question. Bien que non contraignant, l'avis consultatif de la cour fait généralement autorité [8].

2 *RENVOIS RELATIFS À LA* LOI SUR LA TARIFICATION DE LA POLLUTION CAUSÉE PAR LES GAZ À EFFET DE SERRE

En 2018, dans le cadre des efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) au Canada, le Parlement a promulgué la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (LTPGES ou la *Loi*), en se fondant en partie sur le « large consensus scientifique selon lequel les émissions anthropiques de gaz à effet de serre contribuent aux changements climatiques mondiaux[9] ». La LTPGES a établi des normes nationales minimales pour la tarification du carbone au Canada. Elle a exigé des provinces et des territoires qu'ils mettent en œuvre, dès janvier 2019, des systèmes de tarification du carbone respectant les normes nationales minimales définies dans la LTPGES. Pour ce faire, les provinces et territoires pouvaient adopter leurs propres lois ou demander que les normes minimales prévues dans la LTPGES leur soient appliquées (parfois appelées le filet de sécurité fédéral). Les provinces et les territoires n'ayant pas de mécanisme de tarification du carbone répondant aux normes nationales minimales en janvier 2019 verraient le filet de sécurité fédéral s'appliquer.

Les gouvernements de la Saskatchewan, de l'Ontario et de l'Alberta ont demandé à leur cour d'appel respective de rendre un avis consultatif sur la constitutionnalité de la LTPGES. Ils ont fait valoir, entre autres, que la LTPGES outrepassait la compétence législative du Parlement, car elle traitait de questions qui relevaient exclusivement de la compétence constitutionnelle des provinces de faire des lois relatives à la propriété et aux droits civils (par. 92(13)), aux matières d'une nature purement locale dans la province (par. 92(10)) ou à l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables de la province (art. 92A).

Dans des opinions majoritaires, les cours d'appel de la Saskatchewan et de l'Ontario ont toutes deux statué que la LTPGES relevait de la compétence du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada en vertu de l'article 91 de la Constitution afin de traiter une question d'intérêt national (abordé en détail ci-dessous). La majorité de la Cour d'appel de l'Alberta a jugé que la *Loi* était inconstitutionnelle, car elle empiétait directement sur les pouvoirs provinciaux exclusifs en matière de propriété et de droits civils et de gestion des ressources naturelles non renouvelables. Les procureurs généraux de la Saskatchewan et de l'Ontario ont interjeté appel devant la Cour suprême.

Le 25 mars 2021, la Cour suprême a rendu un avis[10] dans lequel elle a confirmé la constitutionnalité de la loi fédérale établissant des normes nationales minimales pour la tarification du carbone[11]. Dans sa décision, la majorité, dirigée par le juge en chef Wagner, a conclu que la LTPGES est constitutionnelle, car elle relève de la compétence du gouvernement fédéral de légiférer sur des questions d'intérêt national en vertu du pouvoir fédéral de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » prévu à l'article 91 de la Constitution. Trois opinions dissidentes distinctes ont jugé cette loi inconstitutionnelle. Par conséquent, bien que la majorité

ait conclu à la constitutionnalité de la *Loi*, chacune des opinions dissidentes reposait sur des motifs juridiques différents. Ces opinions dissidentes sont examinées à la section 2.2 de la présente Étude de la Colline.

Un élément clé dans la question examinée par la Cour suprême était de déterminer la véritable nature de la loi dont elle était saisie, c'est-à-dire ce qu'on appelle le « caractère véritable » de la loi. Dans toute décision constitutionnelle, une fois que le caractère véritable d'une loi a été établi, la cour doit déterminer si celle-ci relève d'un chef de compétence fédéral (art. 91) ou d'un chef de compétence provincial (art. 92) en vertu de la Constitution. Si la loi en question est classée sous un chef de compétence appartenant à l'organe qui l'a promulguée, elle est constitutionnelle.

2.1 L'OPINION MAJORITAIRE

La majorité de la Cour suprême a déterminé que l'objet véritable de la LTPGES était l'établissement de normes nationales minimales rigoureuses pour la tarification des GES afin de réduire leurs émissions [12]. La Cour a estimé que le libellé de la *Loi*, les commentaires parlementaires et les effets juridiques de celle-ci confirment qu'elle est axée sur la tarification nationale des GES et qu'elle a un caractère minimal ou de filet de sécurité [13].

Il importe de noter que la Cour a statué que la *Loi* n'interdit pas certaines activités commerciales ou individuelles et ne dicte pas aux industries la manière dont elles doivent fonctionner pour réduire leurs émissions de GES. Elle impose plutôt aux personnes qui se livrent à certaines activités générant des émissions de GES de payer un prix [14].

Après avoir établi le caractère véritable de la LTPGES, la Cour est ensuite passée à l'étape de classification de l'analyse. Il s'agissait de mettre en relation l'objet de la *Loi* avec les chefs de compétence énumérés dans la Constitution. La Cour a conclu que le gouvernement fédéral avait compétence pour adopter la LTPGES sur la base de l'intérêt national en vertu du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement que lui confère l'article 91 de la Constitution [15].

2.1.1 Le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement et la théorie de l'intérêt national [16]

L'introduction de l'article 91 de la Constitution comprend une disposition qui accorde au Parlement des pouvoirs législatifs supplémentaires allant au-delà de la liste de ses pouvoirs énumérés : « La Reine est habilitée […] à légiférer, pour la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement, en toute matière non comprise dans les domaines exclusivement attribués par la présente loi aux législatures des provinces [17] ». Par conséquent, le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement concerne des questions qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 92.

Les tribunaux ont limité l'application du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement. En général, il s'agit d'un pouvoir exceptionnel que le gouvernement fédéral ne peut utiliser que pour légiférer sur des questions relevant de l'un des trois volets suivants : le volet lacune du pouvoir, le volet urgence du pouvoir et le volet intérêt national (aussi appelé la théorie de l'intérêt national) [18].

La théorie de l'intérêt national donne au Parlement la compétence exclusive sur les questions qui touchent la nation dans son ensemble. Rarement la Cour suprême a-t-elle conclu qu'une question relevait de la théorie de l'intérêt national du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Avant la décision relative à la LTPGES, cet argument a été jugé valable pour la dernière fois en 1988, dans l'arrêt *R c. Crown Zellerbach Canada Ltd.* (*Crown Zellerbach*), dans lequel la Cour a statué que la réglementation fédérale de la pollution et de l'immersion de déchets dans les eaux provinciales constituait une application valable de la théorie de l'intérêt national [19]. Dans cette affaire, la Cour a établi une analyse en trois volets (les critères énoncés dans l'arrêt *Crown Zellerbach*) pour déterminer si une matière donnée est d'intérêt national :

- Elle doit dépasser les intérêts provinciaux et concerner l'ensemble du pays (c'est ce qu'on appelle souvent la question préliminaire).
- Elle doit « avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial [20] ».
- Elle doit avoir « un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution [21] ».

En vertu du deuxième volet de l'analyse, le tribunal doit appliquer le critère de l'« incapacité provinciale », qui consiste à déterminer si l'inaction d'une province à l'égard de la matière en question aurait des conséquences à l'extérieur de la province.

La majorité de la Cour a estimé que, dans le cas de la LTPGES, la matière, qui consiste à établir des normes nationales minimales de tarification rigoureuse en vue de réduire les émissions de GES, présente pour l'ensemble du pays un intérêt suffisant [22]. Après avoir examiné la preuve, la Cour a conclu que l'historique des efforts déployés pour lutter contre les changements climatiques au Canada reflète le rôle essentiel des stratégies de tarification du carbone dans la mise en œuvre des politiques visant à réduire les émissions de GES. La Cour a également déclaré que le gouvernement fédéral avait démontré que la matière est cruciale dans la réponse du Canada à une « menace existentielle à la vie humaine au Canada et dans le monde entier [23] ».

La majorité a conclu que l'exigence d'unicité, de particularité et d'indivisibilité de la matière avait été respectée. Elle a souligné qu'une « intervention fédérale est indispensable[24] » aux efforts du Canada pour atténuer les changements climatiques en raison de l'incapacité des provinces de s'occuper de la matière dans son ensemble par voie de coopération puisque les « émissions de GES ont, de par leur nature et leurs répercussions, un caractère principalement extraprovincial et international[25] ». La Cour a en outre affirmé que même si les provinces pouvaient coopérer et adopter un système commun de tarification du carbone, elles sont « incapables sur le plan constitutionnel d'établir une norme légale minimale contraignante fondée sur le rendement – un plancher national de tarification des émissions de GES – applicable en tout temps à l'ensemble des provinces et territoires[26] ». Elle a ajouté que l'inaction d'une province à l'égard de la matière à l'intérieur de ses frontières « aurait des conséquences extraprovinciales graves[27] ». En effet, ce facteur lié aux « conséquences extraprovinciales graves » doit être présent dans le contexte de la théorie de l'intérêt national pour établir l'incapacité provinciale comme l'exigent les critères énoncés dans l'arrêt *Crown Zellerbach*[28].

Enfin, la majorité a estimé que l'étendue de l'effet de la matière sur la compétence des provinces était effectivement conciliable avec le partage des pouvoirs, comme cela est exigé[29]. Elle a reconnu que la LTPGES a un effet évident sur la compétence des provinces, mais a estimé que cet effet est limité et assorti de réserves[30]. Bien que la LTPGES impose un prix pancanadien sur la pollution causée par le carbone, les provinces conservent la liberté de réglementer les émissions de GES sans ingérence fédérale, pourvu qu'elles respectent les normes fédérales fondées sur le rendement[31].

La majorité a souligné que l'incidence de la LTPGES sur la sphère fédérale est minimale parce que cette dernière n'est qu'un plancher de tarification des émissions, laissant aux provinces et territoires la capacité de créer leurs propres politiques afin d'atteindre les cibles de réduction d'émissions, y compris la tarification du carbone[32]. De plus, la majorité a conclu que les « 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 [des émissions de GES] à l'échelle nationale[33] », l'emportent sur tout effet constitutionnel.

2.2 LES OPINIONS DISSIDENTES

Trois juges ont rédigé des opinions dissidentes distinctes sur la constitutionnalité de la LTPGES. La juge Côté a exprimé une opinion dissidente partielle, s'accordant avec la majorité de la Cour pour dire que la matière était d'intérêt national et que le gouvernement fédéral avait le pouvoir d'adopter une loi établissant des normes minimales nationales en matière de tarification des GES afin de réduire les émissions. Elle a cependant conclu que la *Loi*, dans sa formulation actuelle, était trop générale. Les juges Brown et Rowe ont chacun conclu, pour leurs propres motifs, que la *Loi*

était inconstitutionnelle dans son ensemble, leur avis divergeant de celui de la majorité sur la question de l'utilisation de la théorie de l'intérêt national pour confirmer la constitutionnalité de la *Loi*.

2.2.1 La juge Côté

Bien que la juge Côté ait convenu avec la majorité que la matière de la LTPGES est d'intérêt national, son opinion dissidente partielle portait principalement sur le très large pouvoir discrétionnaire que la *Loi* confère au gouverneur en conseil. Elle a écrit que la *Loi* était inconstitutionnelle parce qu'elle ne fixait aucune limite significative au pouvoir discrétionnaire qu'elle confère à l'exécutif (à savoir le Cabinet fédéral) pour déterminer les combustibles visés par la *Loi* et établir des normes par industrie. Elle a conclu que les normes minimales en question sont en grande partie fixées par le Cabinet fédéral et non par le Parlement, ce qui, selon elle, est incompatible avec la souveraineté parlementaire, la primauté du droit et la séparation des pouvoirs [34].

2.2.2 Les juges Brown et Rowe

Le juge Brown s'est nettement démarqué de la majorité dans la détermination de la matière de la *Loi*. Selon lui, le caractère véritable de la partie 1 de la LTPGES – qui établit une redevance sur la production, la distribution et l'importation de combustibles à base de carbone – est « la réduction des émissions de GES au moyen de la hausse du coût des combustibles [35] ». Il a en outre déterminé que la matière de la partie 2 de la LTPGES, qui établit un système de tarification fondé sur le rendement à l'égard des émissions industrielles de GES, est la « la réduction des émissions de GES au moyen de la tarification des émissions d'une manière qui fait une distinction entre les industries selon l'intensité des émissions et l'exposition aux échanges commerciaux [36] ».

Le juge Brown a déclaré que ces deux matières relèvent de la compétence des provinces en vertu du paragraphe 92(13) de la Constitution, en ce qui concerne la propriété et les droits civils dans la province [37] ou du paragraphe 92(16), selon lequel toutes les matières d'une nature purement locale ou privée sont de compétence provinciale [38]. Il a critiqué l'utilisation des « normes nationales minimales » par la majorité pour justifier sa conclusion [39]. Il a déclaré que le gouvernement fédéral aurait pu atteindre son objectif en utilisant d'autres chefs de compétence en vertu de la Constitution, comme son pouvoir de taxation [40]. Pour conclure, le juge Brown a affirmé que la LTPGES modifie « fondamentalement l'analyse relative au partage des compétences prévu aux paragraphes 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* », ce qui la rend inconstitutionnelle [41].

Le juge Rowe a soutenu que le gouvernement n'avait pas le pouvoir d'établir des normes minimales pour la tarification des GES, déclarant que la théorie de l'intérêt national « est un pouvoir résiduel de dernier recours [42] ». Il s'est dit préoccupé par le fait que l'on puisse considérer comme étant d'intérêt national la question de légiférer

sur des « normes minimales nationales ». Il a mentionné que cela aurait un effet d'avalanche qui permettrait « d'empiéter plus facilement sur la compétence provinciale, et risque[rait] de perturber le partage fondamental des compétences législatives que prévoit la Constitution [43] ».

Le juge Rowe a généralement adopté la position du juge Brown, invoquant les mêmes raisons que ce dernier et ajoutant que l'incapacité d'une province à légiférer sur une matière, y compris son inaction, ne signifie pas automatiquement que cette matière relève de l'intérêt national [44].

Les juges Brown et Rowe ont tous deux exprimé leur inquiétude quant au risque d'empiétement croissant sur les compétences provinciales. Ils ont souligné que le pouvoir de légiférer sur des « normes minimales nationales » dans un domaine d'intérêt national pourrait empiéter sur d'autres domaines de compétence provinciale, tels que le commerce intraprovincial, la santé et la gestion des ressources naturelles, affirmant que « [p]ratiquement tous les chefs de compétence provinciale peuvent faire l'objet d'un empiétement fédéral si la matière fédérale est simplement reformulée comme étant des "normes nationales minimales" [45] ».

En effet, le juge Brown s'est exprimé ainsi à propos de la décision de la majorité :

> Il s'agit d'un modèle de fédéralisme qui rejette notre Constitution et qui réécrit les règles de la Confédération. Ses répercussions vont bien au-delà de la *Loi*, ouvrant la voie à l'empiétement fédéral – au moyen de l'imposition de normes nationales – dans *tous* les domaines de compétence provinciale, notamment le trafic et le commerce intraprovinciaux, la santé et la gestion des ressources naturelles. Il donnera forcément lieu à de graves tensions au sein de la fédération, et tout cela sans bonne raison, puisque le Parlement aurait pu atteindre ses objectifs de façon constitutionnellement valide. J'inscris ma dissidence [46] [ITALIQUE DANS LE TEXTE].

Les juges Brown et Rowe ont également contesté les « conséquences extraprovinciales graves » requises pour établir l'incapacité provinciale comme l'exigent les critères énoncés dans l'arrêt *Crown Zellerbach* aux fins de la théorie de l'intérêt national. Ils ont aussi indiqué que, « loin de *limiter* l'empiétement fédéral, cette norme *favorise* dans les faits un tel empiétement dans d'autres domaines de compétence provinciale » comme la santé publique, la construction d'infrastructures énergétiques et la gestion de ressources non renouvelables et forestières [47].
« En termes simples, la *gravité* des conséquences extraprovinciales ne devrait pas et n'a pas (jusqu'à maintenant) dicté l'issue du critère de l'incapacité provinciale [48] [ITALIQUE DANS LE TEXTE]. »

3 ANALYSE

Dans les renvois relatifs à la LTPGES, tant l'opinion majoritaire que les opinions minoritaires ont souligné que l'utilisation de la théorie de l'intérêt national dans le cadre du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement est « rare » et « exceptionnelle ». En effet, comme l'a déclaré la Cour d'appel de l'Alberta dans sa décision de 2020 relative à la *Reference re* Greenhouse Gas Pollution Pricing Act[49], au cours des 153 années qui ont suivi la Confédération, la théorie de l'intérêt national créée par les tribunaux a été invoquée par la Cour suprême ou le Comité judiciaire du Conseil privé (le tribunal de dernière instance au Canada jusqu'en 1949) pour élargir les pouvoirs fédéraux à six reprises au total (trois fois par chaque tribunal). Ayant été invoquée dans les renvois relatifs à la LTPGES, la théorie de l'intérêt national a maintenant été utilisée pour la septième fois depuis 1867.

Il convient de rappeler que la théorie de l'intérêt national qui habilite le Parlement à faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ne peut être utilisée que pour les lois qui n'entrent pas dans les matières énumérées à l'article 92. Le libellé de la disposition sur ce pouvoir est explicite à cet égard. En conséquence, si le caractère véritable d'une loi indique que sa matière relève de l'un ou de plusieurs des chefs de compétence provinciaux, le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ne peut être invoqué pour établir la validité constitutionnelle de cette loi. Voilà pourquoi la caractérisation de la loi est une étape cruciale du processus d'évaluation. En l'occurrence, elle met en évidence un profond clivage entre l'opinion majoritaire et les opinions dissidentes sur cette question. Si la majorité avait également conclu que la LTPGES relevait d'un chef de compétence législative provincial, la *Loi* aurait été déclarée inconstitutionnelle.

La détermination du caractère véritable, ou de la nature fondamentale, d'une loi joue un rôle essentiel pour en établir la constitutionnalité. Il s'agit d'une question fondamentale à laquelle il convient de répondre aussi précisément que possible, en tenant compte de l'objet et de l'effet de la loi en question. Une loi peut être caractérisée comme visant à régler une question particulière, mais après un examen plus approfondi, il se peut que l'on constate qu'elle a un objet et un effet tout à fait différents. Par exemple, après l'examen d'un règlement municipal visant à réglementer l'utilisation des rues et à maintenir l'ordre public, on a conclu que son objet principal était la répression de la prostitution. Ayant ainsi déterminé le caractère véritable du règlement, la Cour suprême a conclu que celui-ci relevait du droit criminel et de la compétence du gouvernement fédéral[50]. Ce n'est qu'après en avoir défini la matière véritable qu'une loi peut être classée dans la catégorie des chefs de compétence fédéraux ou provinciaux.

Le fait qu'il puisse être difficile de déterminer le caractère véritable d'une loi – et que les juges de la Cour suprême ne soient pas toujours d'accord sur cette question – montre à quel point le processus peut être épineux. Cela peut être particulièrement vrai dans le cas du droit de l'environnement, qui touche à des questions relevant à la fois des compétences fédérales et provinciales. Le défi consiste à distinguer l'objet principal d'une loi de ses effets accessoires, en particulier lorsque les gouvernements fédéral et provincial revendiquent tous deux leur autorité.

Comme on l'a mentionné plus haut, pour qu'une matière donnée soit considérée comme relevant de l'intérêt national, elle doit satisfaire aux trois volets des critères énoncés dans l'arrêt *Crown Zellerbach* : elle doit dépasser les intérêts provinciaux, elle doit avoir « une unicité, une particularité et une indivisibilité » qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et son effet sur la compétence provinciale doit être compatible avec le partage des pouvoirs législatifs prévu par la Constitution. Ces volets sont cumulatifs; si une matière ne satisfait qu'à deux des trois volets, les critères ne sont pas respectés.

En appliquant le premier volet des critères énoncés dans l'arrêt *Crown Zellerbach*, la majorité a conclu que, dans le contexte d'une « menace existentielle à la vie humaine au Canada et dans le monde entier[51] », l'établissement de normes nationales minimales de tarification rigoureuse en vue de réduire les émissions de GES présentait pour le Canada tout entier un intérêt suffisant qui justifie la prise en considération de cette matière en vertu de la théorie de l'intérêt national.

La majorité a jugé que le critère selon lequel la matière « dépasse les intérêts provinciaux » était respecté, puisque la loi contestée correspond à une « matière cruciale pour nous permettre de répondre à une menace existentielle à la vie humaine au Canada et dans le monde entier[52] ». Si la matière n'avait pas atteint ce critère, l'analyse aurait pris fin et la théorie de l'intérêt national n'aurait pu être appliquée. En revanche, comme dans le cas présent, lorsque le critère est atteint, les deux autres volets doivent aussi être appliqués. Si, par exemple, une loi fédérale est considérée comme relevant du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement et satisfait aux deux premiers critères énoncés dans l'arrêt *Crown Zellerbach*, mais qu'elle a une incidence trop importante sur la compétence provinciale, elle ne sera pas jugée constitutionnelle.

NOTES

* Une Étude de la Colline d'accompagnement, intitulée *La Constitution et la* Loi sur l'évaluation d'impact examine l'avis de la Cour relativement à la constitutionnalité de la Loi sur l'évaluation d'impact. Sam N.K. Banks, *La Constitution et la* Loi sur l'évaluation d'impact, publication nº 2025-02-F, Bibliothèque du Parlement, 15 octobre 2025.

1. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U). En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* (la Constitution), les territoires du Canada n'ont pas de compétences propres. Le Parlement a toute compétence pour légiférer à leur égard. Au fil du temps, cependant, une grande partie de ce pouvoir a été délégué aux assemblées législatives des territoires par le transfert de responsabilités.

2. Pour obtenir une vue d'ensemble de la répartition des pouvoirs de réglementation environnementale entre les gouvernements fédéral et provinciaux, voir Penny Becklumb, *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales*, publication nº 2013-86-F, Bibliothèque du Parlement, 29 octobre 2019.

3. Par exemple, en vertu de la Constitution du Canada, les domaines suivants sont de compétence fédérale : le trafic et le commerce (par. 91(2)); la navigation et les bâtiments ou navires (par. 91(10)), les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur (par. 91(12)); « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » (par. 91(24)); la loi criminelle (par. 91(27)); les travaux et entreprises interprovinciaux (al. 92(10)a)); les travaux déclarés être pour l'avantage général du Canada (al. 92(10)c)). Les domaines suivants sont de compétence provinciale : les travaux et entreprises d'une nature locale (par. 92(10)); la propriété et les droits civils dans la province (par. 92(13)); les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (par. 92(16)); l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables de la province (art. 92A). Le Parlement a aussi le pouvoir de légiférer relativement aux questions d'intérêt national en vertu du pouvoir de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » prévu à l'art. 91. Voir *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), art. 91, 92 et 92A.

4. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 114.

5. Cela dit, rien n'empêche les ordres de gouvernement de se consulter et de coopérer sur des questions d'intérêt commun malgré la répartition constitutionnelle des compétences et des pouvoirs.

6. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 4.

7. *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11.

8. Pour obtenir une vue d'ensemble de la question des renvois, voir Charles Feldman, « 2 Les types de renvois », *Le Parlement et les renvois à la Cour suprême du Canada*, publication nº 2015-44-F, Bibliothèque du Parlement, 12 août 2015.

9. *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (LTPGES ou la *Loi*), L.C. 2018, ch. 12, art. 186, « préambule » (version en vigueur du 4 décembre 2020 au 28 juin 2021). La LTPGES a été promulguée lorsque le projet de loi C-74, un projet de loi de mise en œuvre du budget, a reçu la sanction royale. Voir Projet de loi C-74, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures, 42e législature, 1re session (L.C. 2018, ch. 12). La *Loi* est résumée à la section 2.5 du *Résumé législatif du projet de loi C-74 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures*, projet de loi d'exécution du budget, publication nº 42-1-C74-F, Bibliothèque du Parlement, 22 juin 2018.

10. Même s'il s'agit d'un renvoi et non, à proprement parler, d'un jugement, les termes « décision » et « conclu » sont employés ici à des fins de simplicité.

11. *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11.

12. *Ibid*., par. 57.

13. *Ibid*., par. 58, 60, 63, 66, 71 et 80.

14. *Ibid*., par. 71.

15. *Ibid*., par. 207.

16. Même si la décision de la Cour suprême dans les *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre fait référence à la fois à la « théorie de l'intérêt national » et au « volet intérêt national », la présente Étude de la Colline privilégiera, lorsque cela est approprié, l'expression « théorie de l'intérêt national » afin d'assurer une cohérence terminologique.

17. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), art. 91.

18. Le volet « lacune » du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement peut être utilisé pour combler une lacune dans la distribution des pouvoirs; le volet « urgence » permet au gouvernement d'adopter des mesures législatives temporaires pour répondre à une urgence nationale, même si elles empiètent sur la compétence provinciale. Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., 1985, p. 373 et 374 et 383 à 391.

19. *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401.

20. *Ibid*., par. 33(3).

21. *Ibid*.

22. *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11, par. 167 à 171.

23. *Ibid*., par. 171.

24. *Ibid*., par. 191.

25. *Ibid*., par. 172 à 195.

26. *Ibid*., par. 182.

27. *Ibid*., par. 146.

28. *Ibid*., par. 153.

29. *Ibid*., par. 206.

30. *Ibid*., par. 199 à 204.

31. *Ibid*., par. 206.

32. *Ibid*., par. 200.

33. *Ibid*., par. 206.

34. *Ibid*., par. 231, 238 à 240 et 276.

35. *Ibid*., par. 340.

36. *Ibid*.

37. *Ibid*., par. 343.

38. *Ibid*., par. 345.

39. *Ibid*., par. 362.

40. *Ibid*., par. 297.

41. *Ibid*., par. 454.

42. *Ibid*., par. 457.

43. *Ibid*., par. 425.

44. *Ibid*., par. 557.

45. *Ibid*., par. 441.

46. *Ibid*., par. 456.

47. *Ibid*., par. 447.

48. *Ibid*.

49. *Reference re* Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, 2020 ABCA 74 (CanLII), par. 16 et 17 [EN ANGLAIS].

50. *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43.

51. *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11, par. 171.

52. *Ibid*.