BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



Études de la Colline

Regards approfondis sur des questions canadiennes

LA CONSTITUTION ET LA *LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT*

Publication nº 2025-02-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 Loi sur l'évaluation d'impact
(Études de la Colline)

Publication nº 2025-02-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

1 INTRODUCTION....1

2 *RENVOI RELATIF À LA* LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT....1

2.1 Structure de la *Loi sur l'évaluation d'impact*....2

2.2 L'opinion majoritaire....3

2.2.1 Caractère véritable : en quoi consiste véritablement la *Loi sur l'évaluation d'impact*?....3

2.2.2 Classification : de quel(s) chef(s) de compétence la *Loi sur l'évaluation d'impact* relève-t-elle?....4

2.2.3 L'étape de la prise de décisions....5

2.2.4 Le volet de la dimension nationale du pouvoir du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement....6

2.3 L'opinion dissidente....6

2.4 Modifications apportées à la *Loi sur l'évaluation d'impact* à la lumière de la décision de la Cour suprême du Canada....7

2.5 Analyse....8

RÉSUMÉ

Cette Étude de la Colline constitue la deuxième partie d'une analyse en deux volets de la façon dont la Cour suprême du Canada (la Cour suprême ou la Cour) a interprété le droit fédéral en matière environnementale à la lumière du partage constitutionnel des pouvoirs au Canada. Ce document accompagne l'Étude de la Colline intitulée *La Constitution et la tarification du carbone*, qui se penche sur la contestation devant les tribunaux de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* dans les *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre.

Le présent document porte sur la décision rendue en 2023 par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, qui établit un système permettant de déterminer si certains projets majeurs en matière de ressources naturelles et d'infrastructures nécessitent une évaluation d'impact et, le cas échéant, d'en définir les composantes.

Ensemble, ces deux Études de la Colline examinent deux décisions de la Cour suprême concernant le droit environnemental. Chaque décision a été prise en suivant des approches différentes, et chacune explique ce qui est acceptable ou non sur le plan constitutionnel, et pourquoi. Ces deux décisions sont importantes – la décision prise dans le cadre du *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact constitue l'examen le plus approfondi réalisé par la Cour depuis 30 ans concernant le pouvoir fédéral en matière d'évaluation environnementale –, et les deux affaires sont susceptibles d'influencer l'élaboration de la législation environnementale des gouvernements fédéral et provinciaux dans les années à venir.

LA CONSTITUTION ET LA *LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT* *

1 INTRODUCTION

Au Canada, l'environnement relève d'une responsabilité partagée. Le terme « environnement » ne figure pas dans la *Loi constitutionnelle de 1867* (la Constitution), et le sujet touche à plusieurs domaines qui relèvent soit de la compétence fédérale, soit de la compétence provinciale [1]. Les lois sur les pêches, par exemple, relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral, alors que les provinces sont généralement responsables de la gestion de l'eau sur leur territoire, comme des lacs, des rivières et des réseaux publics d'approvisionnement en eau potable. Par conséquent, les deux ordres de gouvernement peuvent adopter des lois environnementales. Néanmoins, ces lois doivent être soigneusement rédigées afin de s'assurer que leur teneur ou essence respecte les limites relatives aux champs de compétence imposées par la Constitution.

2 *RENVOI RELATIF À LA* LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT

En juin 2019, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI ou la *Loi*) [2], qui a remplacé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* et établi un régime pour évaluer l'impact des « projets désignés » réalisés au Canada. Il s'agit généralement de grands projets dans les domaines de l'énergie, des infrastructures et de l'exploitation minière, et ils sont décrits dans le *Règlement sur les activités concrètes* (le *Règlement*) [3] pris en vertu de la LEI. Les projets énumérés dans le *Règlement* (parfois regroupés dans ce que l'on appelle la Liste des projets) sont, de l'avis du gouvernement fédéral, les grands projets les plus susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs dans les domaines de compétence fédérale. La *Loi* permet également au ministre de l'Environnement de désigner un projet qui ne l'a pas été par règlement si, de l'avis du ministre, l'exercice de cette activité concrète peut avoir des effets négatifs dans un domaine de compétence fédérale ou encore des effets négatifs directs ou accessoires. Parmi les réformes prévues par la LEI, il y a le passage de l'évaluation *environnementale* à l'évaluation d'*impact*, qui tient compte de tous les effets positifs et négatifs des projets désignés sur l'environnement, la société, l'économie, la culture et le patrimoine. De plus, la LEI établit un critère d'intérêt public plus étendu que celui prévu dans l'ancienne loi fédérale sur l'évaluation environnementale.

En 2019, le gouvernement de l'Alberta a renvoyé deux questions à la Cour d'appel de la province. Il demandait si la LEI était inconstitutionnelle, en tout ou en partie, étant donné qu'elle outrepassait les pouvoirs conférés au Parlement par la Constitution. Il demandait également si le *Règlement* pris en vertu de la *Loi* était

lui aussi inconstitutionnel, en tout ou en partie, dans la mesure où il s'appliquait à certaines activités relevant de la compétence législative exclusive des provinces. Les juges de la Cour d'appel de l'Alberta ont conclu à la majorité que la LEI et le *Règlement* étaient *ultra vires* (c.-à.-d. qu'ils allaient au-delà des pouvoirs conférés au Parlement) et donc inconstitutionnels dans leur intégralité. Le procureur général du Canada a fait appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada (la Cour suprême ou la Cour)[4].

Tout comme 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)[5], le *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact (renvoi relatif à la LEI) portait sur la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux telle qu'elle est énoncée dans la Constitution. Le gouvernement fédéral a fait valoir que la LEI constituait un exercice valide des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu des articles 91 et 132 sur : les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur (par. 91(12)); « [l]es Indiens et les terres réservées pour les Indiens » (par. 91(24)); les obligations découlant des traités (art. 132, en ce qui concerne les oiseaux migrateurs)[6]; et le volet de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement (art. 91). Le gouvernement de l'Alberta a soutenu que la LEI empiétait sur les pouvoirs exclusifs de la province énoncés à l'article 92, en ce qui concerne la propriété et les droits civils dans la province (par. 92(13)); les matières d'une nature purement locale ou privée (par. 92(16)); les travaux ou entreprises d'une nature locale (par. 92(10)); les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique (art. 92A).

En octobre 2023, dans une décision prise à cinq voix contre deux[7], la Cour suprême a confirmé[8] que la LEI était en grande partie inconstitutionnelle. Le plus haut tribunal a conclu que la majeure partie de la *Loi* était trop générale et ne se limitait pas à réglementer les « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale », et qu'elle empiétait donc sur la compétence législative exclusive des provinces. Les deux juges dissidents[9] ont fait valoir quant à eux que la LEI était constitutionnelle dans son intégralité en tant qu'exercice valide du pouvoir fédéral.

2.1 STRUCTURE DE LA *LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT*

Malgré les divergences d'opinions concernant la constitutionnalité de la majeure partie de la LEI et les motifs invoqués, les juges majoritaires et dissidents s'entendaient pour dire que la LEI et son règlement d'application comportent deux composantes assorties de deux régimes réglementaires distincts[10]. Il y a un régime principal qui vise les activités concrètes répondant à la définition de « projets désignés » et qui occupe la majeure partie de la LEI, et un régime secondaire, aux articles 81 à 91, qui s'applique aux projets réalisés ou financés par les autorités fédérales sur un territoire domanial ou à l'étranger. Les juges majoritaires et dissidents ont fait valoir que le

régime secondaire prévu aux articles 81 à 91 était valide sur le plan constitutionnel [11]. Les juges dissidents ont souscrit à l'appréciation de la majorité selon laquelle cette partie de la LEI fournit des orientations aux autorités fédérales qui exercent leur pouvoir décisionnel à l'égard des projets qu'elles entreprennent ou financent elles-mêmes sur des terres domaniales ou à l'étranger, afin d'évaluer les effets environnementaux que ces projets peuvent avoir [12]. Les juges de la majorité ont déclaré que cette partie du régime relève clairement de la compétence législative du Parlement [13]. En effet, ces dispositions de la LEI n'ont pas été contestées dans les arguments présentés devant la Cour suprême. Pour les juges de la majorité, c'est le régime principal – ou les projets désignés – qui constitue l'essentiel de la LEI et qui ne satisfait pas au critère de constitutionnalité.

Le processus d'évaluation des projets désignés comporte trois étapes distinctes :

- l'étape préparatoire, qui se concentre sur la collecte initiale de renseignements, à l'issue de laquelle l'Agence d'évaluation d'impact du Canada mènera des consultations et décidera si une évaluation d'impact s'impose;
- l'étape de l'évaluation d'impact, au cours de laquelle le promoteur d'un projet fournit les informations et les rapports nécessaires à la préparation d'un rapport d'évaluation indiquant les effets que le projet est susceptible d'avoir;
- l'étape de prise de décisions, dans laquelle le décideur (le ministre de l'Environnement ou le Cabinet fédéral) détermine si les effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale sont d'intérêt public et, le cas échéant, établit les conditions relatives à ces effets (la décision prise dans l'intérêt public).

2.2 L'OPINION MAJORITAIRE

2.2.1 Caractère véritable : en quoi consiste véritablement la *Loi sur l'évaluation d'impact*?

Les juges de la majorité ont examiné l'objet et les effets juridiques et pratiques de la LEI. Ils ont conclu que la *Loi* crée un « processus exhaustif de réglementation et de collecte de données » tout au long duquel des projets désignés font l'objet de suspensions temporaires jusqu'à ce que l'Agence d'évaluation d'impact du Canada estime qu'elle dispose de suffisamment d'informations pour décider si une évaluation d'impact est requise. À l'issue de la décision prise dans l'intérêt public, la LEI continue de réglementer les projets désignés « pour en atténuer ou en prévenir les effets [14] ».

Les juges de la majorité ont ainsi indiqué que la vraie nature, ou « le caractère véritable », de la composante des « projets désignés » de la LEI « vise à évaluer et à réglementer les projets désignés afin d'atténuer ou de prévenir les impacts négatifs qu'ils peuvent avoir en matière environnementale, sanitaire, sociale et économique [15] ».

La *Loi* a une portée considérable qui tient compte « de l'ensemble des effets positifs et négatifs » des projets désignés [16]. D'ailleurs, l'expression « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » englobe non seulement des chefs de compétence spécifiques du gouvernement fédéral en matière législative, comme en ce qui concerne les pêches ou les oiseaux migrateurs [17], mais aussi « les changements à l'environnement, selon le cas : […] dans une province autre que celle dans laquelle l'activité est exercée ou le projet est réalisé [18] ». L'expression « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » manque de précision et de lien avec un pouvoir fédéral clair et reconnu. La Cour a qualifié l'étendue de cette disposition relative aux « effets interprovinciaux » de « stupéfiante » [19].

En conséquence, la Cour a jugé que ce régime est plus étendu qu'un régime simplement conçu pour évaluer et réglementer les effets d'un projet désigné qui se limitent aux domaines de compétence législative fédérale.

2.2.2 Classification : de quel(s) chef(s) de compétence la *Loi sur l'évaluation d'impact* relève-t-elle?

Après avoir déterminé le caractère essentiel de la LEI, la majorité a cherché à la classer en fonction de la répartition des pouvoirs législatifs prévue aux articles 91 et 92 de la Constitution. Il s'agit là d'une question épineuse, car les questions environnementales peuvent relever de plusieurs chefs de compétence fédéraux et provinciaux.

Selon les juges de la majorité, la *Loi* est allée au-delà de l'évaluation de l'impact et des effets sur des domaines relevant de la compétence fédérale, traitant plutôt tous les projets de la même manière, peu importe si le Parlement est investi ou non d'une compétence « à l'égard de l'activité en tant que telle ou d'une compétence plus limitée relativement aux impacts de celle-ci sur les chefs de compétence fédérale [20] ». L'opinion majoritaire fait également remarquer qu'un grand nombre d'activités concrètes réglementées par la LEI sont régies par les législatures provinciales en vertu de leur compétence à l'égard des travaux et entreprises de nature locale et des ressources naturelles [21]. Bien que les juges de la majorité aient estimé qu'il ne faisait aucun doute que le Parlement pouvait légiférer sur les « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » d'un projet désigné, ils ont néanmoins affirmé qu'il était constitutionnellement inadmissible d'adopter des lois qui relèvent de la compétence exclusive des provinces.

Même si dans leurs opinions, les juges majoritaires et dissidents ont convenu que les étapes de collecte de renseignements et d'évaluation de la LEI étaient conformes à la Constitution, les juges de la majorité ont estimé que l'étape de la prise de décisions était problématique. Les juges de la majorité font une distinction entre « *évaluation* environnementale » et « *prise de décisions* environnementales » [22] [ITALIQUE DANS LE TEXTE]. Ils font en effet valoir que bien que le gouvernement fédéral puisse

uniquement légiférer à l'égard d'activités environnementales qui relèvent de sa compétence, sa marge de manœuvre « n'est pas aussi limitée dans sa collecte de données et son évaluation [23] ». Le gouvernement fédéral peut ainsi recueillir de l'information et évaluer les effets environnementaux d'un projet qui ne relèvent pas d'un domaine de compétence fédérale; toutefois, il ne peut prendre de décisions concernant des activités qui ne relèvent pas de sa compétence.

2.2.3 L'étape de la prise de décisions

Dans le cadre du régime de projets désignés, deux décisions importantes doivent être prises. La première consiste à déterminer si l'évaluation d'impact d'un projet s'impose; la deuxième est de savoir si les effets négatifs d'un projet sur l'environnement sont d'intérêt public.

Pour déterminer si une évaluation s'impose, la LEI exige que les décideurs prennent en compte une liste non exhaustive de facteurs ayant tous la même importance [24] – dont bon nombre ne sont pas liés à la compétence fédérale et qui portent sur le projet dans son ensemble –, plutôt que de se limiter à prendre une décision sur les facteurs négatifs relevant de la compétence fédérale [25]. Donner une portée aussi large comporte le risque que « des projets qui ne présentent guère de possibilités d'effets négatifs liés aux compétences fédérales, voire aucune possibilité, fassent néanmoins l'objet d'une évaluation d'impact [26] ». Pour les juges de la majorité, « [l]e fait que cette décision ne soit pas dictée par la probabilité des impacts liés aux compétences fédérales démontre que l'"idée principale" du régime s'écarte des matières fédérales [27] ».

La détermination de l'intérêt public est tout aussi difficile. Encore une fois, les facteurs qui doivent être pris en compte ont été jugés par la majorité comme étant trop vastes et insuffisamment limités à la compétence législative fédérale. La Cour a cité comme exemple l'obligation de prendre en considération la « durabilité ». Celle-ci est définie dans la LEI comme étant la « [c]apacité à protéger l'environnement, à contribuer au bien-être social et économique de la population du Canada et à maintenir sa santé, dans l'intérêt des générations actuelles et futures [28] ». Cette définition « englobe tous les effets environnementaux, sociaux et économiques, et non pas seulement ceux que le gouvernement fédéral a compétence pour réglementer [29] ».

De plus, certains facteurs énumérés sont formulés de manière à porter sur l'évaluation d'un projet dans son ensemble plutôt que de se limiter aux « effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale ». Par exemple, le décideur doit prendre en compte « la mesure dans laquelle *le projet* [*désigné*] contribue à la durabilité » et « la mesure dans laquelle *les effets du projet désigné* […] portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale et ses engagements à l'égard des changements climatiques [30] » [ITALIQUE DANS LE TEXTE]. Les juges de la majorité ont fait remarquer que ces considérations ne se limitent pas seulement aux effets fédéraux. En effet, ils

ont déclaré que le mécanisme de prise de décisions du régime des projets désignés « octroie plutôt au décideur un pouvoir pratiquement absolu de réglementer les projets en tant que tels, peu importe si le Parlement a compétence pour réglementer une activité concrète donnée dans son entièreté[31] ». La LEI tente de réglementer des activités et des projets qui relèvent de la compétence législative exclusive des provinces. Le fait de ne pas se concentrer sur les activités et les effets relevant d'un domaine de compétence fédérale a conduit la majorité à conclure que le processus entourant les projets désignés prévu par la *Loi* était inconstitutionnel.

2.2.4 Le volet de la dimension nationale du pouvoir du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement[32]

Dans ses observations présentées à la Cour, le gouvernement fédéral a fait valoir que la réglementation des « effets interprovinciaux » d'un projet désigné est une question d'intérêt national dans l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Il s'est appuyé sur la jurisprudence antérieure de la Cour suprême qui a confirmé que le fait, pour le gouvernement fédéral, de légiférer dans le but de prévenir la pollution interprovinciale de l'eau et de l'air constituait un exercice valide de cette compétence[33]. Même si les juges de la majorité ont reconnu que la théorie de l'intérêt national avait récemment été invoquée pour faire respecter la LTPGES, ils ont fait remarquer que cette loi se bornait à la tarification des émissions de gaz à effet de serre, que la Cour avait qualifiée, dans ses renvois relatifs à cette loi, de « mécanisme de réglementation précis et restreint[34] ». En revanche, les « effets interprovinciaux » définis par le régime des « projets désignés » de la LEI manquent de précision quant au type ou à la portée des changements à l'environnement pour établir clairement un lien avec un effet relevant d'un domaine de compétence fédérale[35]. En effet, dans les renvois relatifs à la LTPGES, les juges majoritaires ont affirmé sans ambiguïté que toute loi fédérale visant à réglementer de manière exhaustive, plutôt que restrictive, les émissions de gaz à effet de serre ne pouvait être considérée comme relevant de la matière d'intérêt national[36].

2.3 L'OPINION DISSIDENTE

Deux juges de la Cour ont exprimé une opinion dissidente, estimant que la LEI et son règlement d'application étaient constitutionnels dans leur intégralité et constituaient un exercice valide du pouvoir fédéral[37]. Leur conclusion reposait essentiellement sur leur qualification du caractère véritable de la *Loi*. Contrairement aux juges de la majorité, les juges dissidents ont fait valoir que l'objectif réel consistait

> plus précisément à instaurer un processus d'évaluation environnementale dans le but (1) d'évaluer les effets des activités concrètes ou des projets majeurs sur le territoire domanial, les peuples autochtones, les pêches, les oiseaux migrateurs, ainsi que leurs effets sur le sol, l'air ou l'eau à l'étranger ou dans des provinces autres que

> celle où le projet est réalisé, et (2) de déterminer s'il y a lieu d'imposer des restrictions à ces projets afin d'assurer une protection contre les effets fédéraux négatifs importants, sauf s'il est dans l'intérêt public de permettre de tels effets[38].

Cette caractérisation restrictive a permis aux juges dissidents de classer ensuite le régime des projets désignés dans ces chefs particuliers de compétence fédérale. Cette interprétation montre à la fois l'importance de la détermination du caractère véritable d'une loi et la mesure dans laquelle celle-ci peut être interprétée de différentes manières. Par conséquent, la question de savoir si une mesure législative donnée est valide d'un point de vue constitutionnel est rarement simple à trancher.

Pour conclure que la LEI est une loi fédérale valide, les juges dissidents ont abordé les thèmes du fédéralisme coopératif[39]. Ils ont insisté sur le fait que l'environnement, de par sa nature, est complexe, diffus et porte sur des questions qui relèvent à la fois de la compétence fédérale et de la compétence des provinces[40]. L'interprétation constitutionnelle nécessite donc la « coopération des différents gouvernements et législatures dans la recherche du bien commun », et les lois environnementales doivent être interprétées avec souplesse et respect[41]. Les juges ont évoqué également la « présomption de constitutionnalité » voulant que « toute disposition législative [soit] présumée [relever du pouvoir constitutionnel] de l'ordre de gouvernement qui l'a adoptée » et du pouvoir du gouvernement « exercé de bonne foi »[42]. Selon les juges dissidents, le respect de ces principes a permis d'interpréter le régime des projets désignés de la LEI comme s'appliquant uniquement aux domaines faisant partie d'un groupe restreint de pouvoirs fédéraux précis. Ces juges ont reconnu que la *Loi* exige que les décideurs prennent en considération certains facteurs qui ne relèvent pas de la compétence du Parlement. Toutefois, tant que la décision est fondée sur des questions ayant trait à la compétence fédérale, le fait qu'elle touche accessoirement un chef de compétence provinciale n'a pas d'incidence sur sa constitutionnalité[43].

Le raisonnement des juges dissidents contredit celui des juges majoritaires. L'approche étroite, le recours au fédéralisme coopératif et les présomptions de bonne foi des juges dissidents contrastent fortement avec les préoccupations des juges majoritaires concernant le manque de spécificité et le « pouvoir pratiquement absolu » de réglementer l'ensemble des projets ainsi que l'étendue « stupéfiante » de certaines dispositions[44].

2.4 MODIFICATION DE LA *LOI SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT* À LA LUMIÈRE DE LA DÉCISION DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA

En réponse à la décision de la Cour suprême dans le renvoi relatif à la LEI, en mai 2024, le gouvernement fédéral a apporté des modifications à cette loi. Ces dernières figuraient dans le projet de loi C-69, un projet de loi d'exécution du budget qui a reçu la sanction royale en juin 2024[45]. Les modifications visaient à restreindre

la portée de la *Loi* afin de la faire mieux concorder avec la compétence législative fédérale. La définition d'« effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » a été remplacée par « effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale »; en outre, ceux-ci étaient limités aux « changements négatifs non négligeables », afin d'établir un seuil et d'exclure les effets négligeables ou positifs qui, autrement, déclencheraient une évaluation fédérale [46].

La compétence fédérale en vertu de la LEI se limite désormais aux changements négatifs non négligeables sur les poissons et leur habitat, les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs; les changements négatifs non négligeables à l'environnement sur le territoire domanial; et les changements négatifs non négligeables à l'environnement ayant une incidence directe sur les peuples autochtones [47]. Les effets interprovinciaux et transfrontaliers se limitent aux changements négatifs non négligeables causés par la pollution aux eaux limitrophes ou internationales et à l'environnement marin qui se produisent à l'étranger [48]. Il convient de noter que la pollution atmosphérique transfrontalière ne fait pas partie des changements à considérer. Cela tient peut-être au fait que la Cour a indiqué clairement, dans ses renvois relatifs à la LTPGES, qu'une loi fédérale qui tentait de réglementer de façon exhaustive, plutôt que restrictive, les émissions de gaz à effet de serre ne relevaient pas de la compétence fédérale, du moins d'après le volet de la dimension nationale [49].

Les modifications au processus de prise de décisions visaient à garantir que les décisions étaient axées sur les domaines de compétence fédérale et se limitaient aux changements négatifs non négligeables relevant de chefs de compétence fédéraux précis, c'est-à-dire ceux concernant les poissons et leur habitat, les oiseaux migrateurs, les terres domaniales, les effets transfrontaliers étroitement définis et les répercussions sur les peuples autochtones [50]. Avant de décider de la nécessité d'une évaluation de l'impact d'un projet désigné, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada doit tenir compte des changements négatifs non négligeables relevant de la compétence fédérale ou des effets directs ou accessoires négatifs pouvant découler de la réalisation du projet [51]. Elle doit aussi voir s'il existe d'autres moyens permettant de contrer les effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale [52].

Les facteurs que le décideur doit prendre en considération dans la détermination de l'intérêt public ont été réduits et limités; ils se rapportent désormais plus clairement aux domaines de compétence fédérale et sont plus étroitement liés aux effets susceptibles d'être causés par le projet, plutôt qu'au projet en tant que tel [53].

2.5 ANALYSE

Le renvoi relatif à la LEI, qui constitue l'examen le plus important de la compétence fédérale en matière environnementale depuis l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)* [54] rendu il y a plus de 30 ans, contient plusieurs prises de position majeures. Depuis 1992, la Cour suprême du Canada n'a cessé de

dire que la protection de l'environnement est « l'un des principaux défis de notre époque[55] ». Elle a réitéré cette affirmation en 1997, dans l'arrêt *R. c. Hydro-Québec*, ajoutant que « c'est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux[56] ». Dans le renvoi relatif à la LEI, la Cour a rappelé que « [l]a protection de l'environnement demeure l'un des défis les plus pressants de notre époque[57] ». La Cour n'a également eu de cesse de souligner que la question de l'environnement touche les chefs de compétence fédéraux et provinciaux et que, de ce fait, aucun ordre de gouvernement n'a compétence exclusive en la matière[58].

Dans le renvoi relatif à la LEI, la Cour a confirmé le pouvoir du Parlement d'adopter des lois sur l'évaluation d'impact qui concerne les aspects fédéraux des projets, mais elle a aussi clairement affirmé que le Parlement doit restreindre ses mesures législatives à sa propre sphère constitutionnelle.

Cette décision peut surtout être perçue, selon plusieurs parties prenantes, dont le gouvernement de la Saskatchewan, comme une défense fervente de l'autonomie provinciale et un rejet catégorique de l'ingérence fédérale dans les domaines relevant de la compétence des provinces[59]. Les juges de la majorité ont établi une distinction claire entre la capacité du gouvernement fédéral de collecter des données sur les répercussions environnementales d'un large éventail d'effets et d'activités et de les évaluer, et son pouvoir de prendre des décisions concernant ces effets et activités. Bien que le Parlement dispose d'une grande latitude dans le premier cas, il ne doit prendre de décisions que sur les effets et activités relevant de la compétence fédérale. De plus, les décisions doivent être clairement liées à une compétence fédérale bien définie. À cet égard, la préoccupation des juges de la majorité concernant le manque de précision de la LEI se manifeste dans la description qu'ils en font, soit comme conférant au décideur un pouvoir « pratiquement absolu » de réglementer des projets dans leur ensemble, et ce, peu importe « si le Parlement a compétence pour réglementer une activité concrète donnée[60] ».

Il est clair que la question de l'environnement ne relève pas d'une seule compétence, mais qu'elle recoupe un certain nombre de chefs de compétence fédéraux et provinciaux. Il n'est donc pas surprenant que les juges, dans leurs opinions majoritaire et dissidente, aient souligné le rôle positif que peut jouer la coopération intergouvernementale dans la protection de l'environnement. Cependant, le fédéralisme coopératif doit commencer par une reconnaissance claire et le respect des limites constitutionnelles, et c'est là, selon l'opinion des juges de la majorité, que le Parlement a failli.

Les renvois relatifs à la LTPGES et à la LEI insistent sur l'importance cruciale de déterminer la vraie nature de la loi en question – l'analyse du caractère véritable. Il s'agit d'un élément fondamental d'où découlent les décisions constitutionnelles. La divergence entre les opinions des juges de la majorité et des juges dissidents dans les deux cas montre à quel point des interprétations distinctes de la loi peuvent mener à

des résultats constitutionnels très différents. Les divergences d'opinions ne sont pas nouvelles dans les affaires juridiques; c'est la raison pour laquelle il existe des tribunaux d'appel. Lorsque ces divergences s'expriment au sein du plus haut tribunal, elles montrent à quel point il peut s'avérer difficile de catégoriser les lois. Elles révèlent également un certain degré de subjectivité dans le processus de catégorisation, ce qui peut ajouter à l'incertitude entourant l'interprétation d'une loi environnementale.

Une fois que le caractère véritable d'une loi est déterminé, on la classe, comme la plupart des lois, dans un ou plusieurs des chefs de compétence énumérés aux articles 91 ou 92 de la Constitution. Le fait que la LTPGES ne soit que la septième loi, depuis l'avènement de la Confédération, à avoir été confirmée en vertu de la disposition sur la dimension nationale du pouvoir du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement montre à quel point il est rare de prendre cette voie vers la validité constitutionnelle. Il est généralement plus facile de dire qu'une loi relève d'un pouvoir donné que de satisfaire aux critères élevés requis pour déterminer qu'une question relève de la matière d'intérêt national. Dans les renvois relatifs à la LTPGES, aussi bien les juges majoritaires que les juges dissidents ont indiqué dans leurs opinions que le pouvoir résiduel prévu dans la disposition concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement est une « théorie [du droit constitutionnel canadien qui est bien établie, mais] rarement appliquée[61] » et que l'on ne devrait y recourir qu'en « dernier recours[62] ». Mais ce qui constitue un dernier recours fera toujours l'objet de débats.

Il est raisonnable de s'attendre à ce que toute contestation constitutionnelle future concernant le droit environnemental se concentre sur les arguments relatifs au partage des pouvoirs. Le Parlement doit établir un lien clair entre les activités qu'il cherche à réglementer et un chef de compétence fédérale bien identifié. Si, par exemple, la législation fédérale en matière environnementale vise à protéger les poissons ou leur habitat, on s'attendra à ce que ce lien soit clairement démontré. L'ardente défense de l'autonomie des provinces de la part des juges de la majorité dans l'avis concernant le renvoi relatif à la LEI pourrait avoir pour effet de clarifier les questions de compétence. De plus, le rejet catégorique exprimé par la Cour à l'égard de l'ingérence fédérale dans les compétences des provinces pourrait encourager ces dernières à contester davantage de lois au motif qu'elles empiètent sur leurs droits.

Les modifications apportées à la LEI à la lumière de l'avis exprimé par la Cour, pourraient donner un avant-goût de la façon dont les nouvelles lois fédérales en matière d'environnement seront accueillies. Elles feront certainement l'objet d'un examen minutieux pour s'assurer qu'elles ne dépassent pas les limites de la compétence du Parlement. Par exemple, en réponse aux préoccupations de la Cour suprême selon lesquelles la définition des « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale », dans la LEI, allait bien au-delà de la compétence du gouvernement fédéral, la *Loi* a été modifiée et fait désormais référence aux « effets

négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale ». Cette définition a été affinée davantage pour inclure les « changements négatifs non négligeables » aux questions relevant de la compétence fédérale. Le terme « non négligeables » n'étant pas défini, il est difficile de savoir comment il sera interprété et appliqué. Il convient de noter que les lois qui ont précédé la LEI, à savoir la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* parlent toutes les deux des « effets environnementaux négatifs importants » dans le cadre de la compétence fédérale depuis 1992[63]. Le terme « important » n'a été défini dans aucune des lois. Le terme « non négligeable » est-il semblable à « important »? Si oui, dans quelle mesure? Sinon, en quoi est-il différent? Peut-être que « non négligeable » se trouve finalement à mi-chemin entre « aucun » et « important ». Il est probable que ce qui est considéré comme étant « non négligeable » dépendra des circonstances particulières de chaque projet.

Étant donné que l'une des principales caractéristiques des questions environnementales – aussi bien en tant qu'objet constitutionnel que dans les lois environnementales – est le risque de chevauchement des compétences et d'incertitude, il est évident que les questions de compétence continueront de se poser. Les avis émis dans le cadre des renvois relatifs à la LTPGES et à la LEI fournissent des éclaircissements et des orientations sur les limites constitutionnelles de la législation, mais étant donné l'évolution du droit de l'environnement, il est peu probable que ceux-ci soient définitifs.

NOTES

* La présente publication accompagne l'Étude de la Colline intitulée *La Constitution et la tarification du carbone*, qui se penche sur la contestation devant les tribunaux de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* dans les *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre. Sam N.K. Banks, *La Constitution et la tarification du carbone*, publication nº 2025-01-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*, les trois 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 déléguée aux assemblées législatives des territoires par le transfert de responsabilités.

2. *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI), L.C. 2019, ch. 28, art. 1 (version en vigueur du 28 août 2019 au 19 juin 2024). Sauf indication contraire, toutes les références à la LEI concernent la version en vigueur au moment de la décision rendue par la Cour suprême du Canada (la Cour suprême ou la Cour) dans le *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact. Voir *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23. La LEI a été promulguée avec l'adoption du projet de loi C-69, loi d'exécution du budget. Voir Projet de loi C-69, Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, 42e législature, 1re session (L.C. 2019, ch. 28). Pour en savoir plus, voir Sam N.K. Banks, Alexandre Lavoie et Nicole Sweeney, *Résumé législatif du projet de loi C-69 : Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, publication nº 42-1-C69-F, Bibliothèque du Parlement, 21 juin 2019.

3. *Règlement sur les activités concrètes* (le *Règlement*), DORS/2019-285.

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

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

6. *Convention Between the United Kingdom and the United States of America for the Protection of Migratory Birds in Canada and the United States* (Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis), 16 août 1916, [1917] Gr. Brit. T.S. Nº 7 (Cd. 8476). La convention originale a été conclue entre l'Empire britannique et les États-Unis. Le Canada et les États-Unis ont ensuite modifié cette convention en 1995 par l'entremise d'un protocole (*Protocole entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à modifier la convention de 1916 conclue entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, RTC 1999 Nº 34). Le Canada a ensuite appliqué le protocole par l'entremise de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*. Voir *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, ch. 22.

7. Le juge en chef Wagner a rédigé l'opinion majoritaire au nom des juges Côté, Rowe, Martin et Kasirer.

8. 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.

9. Les juges Karakatsanis et Jamal ont signé les opinions dissidentes.

10. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 5. La Cour suprême a examiné la LEI et le *Règlement* ensemble et a fait remarquer que le « *Règlement* complète le régime légal en précisant la portée de l'application de la [LEI] à certains "projets désignés"; ils sont indispensables à la qualification et à la classification de la [LEI] ». *Ibid*., par. 59.

11. *Ibid*., par. 208 et 210.

12. *Ibid*., par. 109 et 220.

13. *Ibid*., par. 5.

14. *Ibid*., par. 108.

15. *Ibid*., par. 204.

16. *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, al. 6(1)c) (version en vigueur du 28 août 2019 au 19 juin 2024).

17. *Ibid*., art. 2. Voir les sous-al. a)(i) et a)(iii) sous la définition d'« effets relevant d'un domaine de compétence fédérale ».

18. *Ibid*. Voir le sous-al. b)(ii) de la définition des « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale ».

19. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 183.

20. *Ibid*., par. 132.

21. *Ibid*.

22. *Ibid*., par. 157.

23. *Ibid*.

24. *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, al. 16(1)c) (version en vigueur du 28 août 2019 au 19 juin 2024).

25. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 151.

26. *Ibid*., par. 154.

27. *Ibid*.

28. *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, art. 2 (version en vigueur du 28 août 2019 au 19 juin 2024).

29. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 167.

30. *Ibid*., par. 168.

31. *Ibid*., par. 178.

32. Voir la section 2.1.1, « Le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement et la théorie de l'intérêt national », dans Sam N. K. Banks, *La Constitution et la tarification du carbone*, publication nº 2025-01-F, Bibliothèque du Parlement, 15 octobre 2025.

33. *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477; et *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401.

34. *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11, par. 199.

35. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 186.

36. *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11, par. 199.

37. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 217 (les juges Karakatsanis et Jamal).

38. *Ibid*., par. 257.

39. Voir la section 3.5 dans Dara Lithwick, *Un pas de deux : La répartition des pouvoirs législatifs entre le fédéral et les provinces aux articles 91 et 92 de la* Loi constitutionnelle de 1867, publication nº 2015-128-F, Bibliothèque du Parlement, 8 décembre 2015.

40. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 219.

41. *Ibid*., par. 228.

42. *Ibid*., par. 229 et 314.

43. *Ibid*., par. 253.

44. *Ibid*., par. 178 et 183.

45. Projet de loi C-69, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024, 44e législature, 1re session (L.C. 2024, ch. 17). Les modifications à la LEI sont énoncées dans la section 28 de la partie 4 du projet de loi. Pour plus de détails, voir la section 2.4.28 du *Résumé législatif du projet de loi C-69 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024*, projet de loi d'exécution du budget (non révisé), publication nº 44-1-C69-F, Bibliothèque du Parlement, 31 mai 2024.

46. *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, art. 2. Voir al. a) à g) de la définition des « effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale ».

47. *Ibid*.

48. *Ibid*. Voir les al. c) et d) de la définition des « effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale ». Il semble que ces restrictions se limitent aux domaines existants de compétence fédérale. La compétence fédérale en matière de pollution des eaux interprovinciales et de pollution de la mer a été établie dans les décisions suivantes de la Cour suprême : l'arrêt *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477 (pollution des eaux interprovinciales) et l'arrêt *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401 (pollution de la mer).

49. Comme indiqué à la section 2.2.4. de la présente Étude de la Colline, la majorité de la Cour a confirmé que la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* relevait de la matière d'intérêt national, les juges considérant que l'objet de cette loi se « limit[ait] à la tarification des émissions de GES [gaz à effet de serre] » et qu'il s'agissait donc d'« un mécanisme de réglementation précis et restreint ». *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11, par. 199.

50. *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, art. 2. Voir les al. a) à g) de la définition des « effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale ».

51. *Ibid*., al. 16(2)b).

52. *Ibid*., al. 9(2)d). De même, le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement de désigner une activité concrète qui ne l'a pas été par règlement est modifié et limité aux seules activités concrètes qui peuvent « entraîner des effets négatifs [non négligeables] relevant d'un domaine de compétence fédérale ou des effets directs ou accessoires négatifs ». Avant d'exercer ce pouvoir discrétionnaire, le ministre doit désormais voir aussi s'il existe un autre moyen que l'évaluation d'impact de remédier aux effets négatifs relevant de la compétence fédérale.

53. *Ibid*., art. 63.

54. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

55. *Ibid*.

56. *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 127.

57. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 7.

58. Voir, par exemple, *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213; et *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23.

59. Gouvernement de la Saskatchewan, « Supreme Court Strikes Down Federal Impact Assessment Act Reference Case », communiqué, 13 octobre 2023.

60. *Renvoi relatif à la* Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23, par. 178.

61. *Renvois relatifs à la* Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11, par. 4.

62. *Ibid*., par. 457.

63. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, L.C. 2012, ch. 19, art. 52, par. 4(1); et *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, al. 4c). La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* a été abrogée en 2019 et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été abrogée en 2012.