



Université 
de Montréal

Cours du 8 mai 2018
Le partage des compétences en matière
d'environnement au Canada et au Québec

Daniel Turp
Professeur titulaire

Université 
de Montréal

École d'été au Costa Rica 2018

Plan du cours

Le partage des compétences en matière d'environnement en droit constitutionnel canadien et québécois

I- L'attribution et l'exercice des compétences en matière d'environnement

A- L'attribution des compétences partagées en matière d'environnement

B- L'exercice des compétences partagées en matière d'environnement

II- L'équilibre et l'aménagement des compétences en matière d'environnement

A- L'équilibre par la doctrine de l'exclusivité des compétences

B- L'aménagement par la doctrine de la prépondérance fédérale

PROGRAMME DE LECTURES

Lectures suggérées :

BECKLUMB, Penny, *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales*, Ottawa, Bibliothèque du parlement du Canada, 24 septembre 2013;

NADEAU, Rachel, « Le droit de l'environnement au sein de la Constitution canadienne », (2015) 57 *Cahiers de droit* 3.

Lecture complémentaire :

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *L'étendue de la compétence constitutionnelle du Québec en environnement : un regard sur l'enjeu du transport interprovincial d'hydrocarbures*, Montréal, IRAI, 2018.

INTRODUCTION

Définition de la notion d' « environnement » :

- *Dictionnaire Larousse* : « Ensemble des éléments objectifs (qualité de l'air, bruit, etc.) et subjectifs (beauté d'un paysage, qualité d'un site, etc.) constituant le cadre de vie d'un individu »;

- *Loi [québécoise] sur la qualité de l'environnement*, R.L.R.Q., c. Q-2, art. 1 : « l'eau, l'atmosphère, le sol ou toute combinaison de l'un ou de l'autre, ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques »;

- *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.R.C., c, C-15.21, art. 2 (1) : « l'ensemble des conditions et éléments naturels de la terre, notamment : a) le sol, l'eau et l'air, compris toutes les couches de l'atmosphère; b) toutes les matières organiques ou inorganiques ainsi que les êtres vivants; c) les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés aux alinéas a) et b) ». Cette définition est reprise à l'article 2 (1) du projet de *Loi sur l'évaluation d'impact*, appelé à être édicté par le projet de *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* (Projet de loi C-69).

Le partage des compétences en matière d'environnement en droit constitutionnel canadien et québécois

I- L'attribution et l'exercice des compétences en matière d'environnement

A- L'attribution des compétences partagées en matière d'environnement

- Aucune mention de l'environnement dans les catégories de matières énumérées aux articles 91, 92, et 92 A de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- L'environnement peut être considéré comme des « agrégats de matières » (voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2015, p. 595). Cette vue est appuyée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Friends of the Old Man River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3 où le juge Laforest affirme, au nom de la majorité de la Cour :
« Je suis d'accord que la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas conféré le domaine de l'environnement comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement » (p. 63);
- Le juge rejette par ailleurs l'application de la théorie de l'« intérêt national » dans le domaine de l'environnement en ces termes :
« J'ai déjà mentionné que l'environnement était un sujet diffus, reprenant ce que j'ai dit dans l'arrêt *R c. Crown Zellerbach Canada Ltd* [...], en tant que sujet ne possède pas la particularité requise pour satisfaire au critère en vertu de la théorie de l'intérêt "national" formulée par le juge Beetz dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation* ». (p. 64).
- Il ajoute : « On doit rappeler que l'exercice d'une compétence législative, dans la mesure où elle se rapporte à l'environnement doit, comme toute autre préoccupation, se rattacher au domaine de compétence appropriée (p. 67).

Le partage des compétences en matière d'environnement en droit constitutionnel canadien et québécois

I- L'attribution et l'exercice des compétences en matière d'environnement (suite)

B- L'exercice des compétences partagées en matière d'environnement

- L'exercice des compétences fédérales en matière d'environnement est rattaché aux dispositions suivantes de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

- Art. 91, paragraphe introductif : lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, dans l'intérêt national, dans la mesure où la matière sur laquelle porte la loi détient « une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distingue clairement des matières d'intérêt provincial » (*Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1988] 1 R.C.S. 40, p. 431-432)

- Art 91 § 10 : la navigation;

- Art 91 § 12 : les pêcheries et des côtes maritimes et de l'intérieur;

- Art 91 § 27 : le droit criminel ;

- Art 91 § 29 et 92 § 10 : le transport international et interprovincial.

- L'exercice des compétences provinciales en matière d'environnement est rattaché aux dispositions suivantes de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

- Art 92 § 5 : l'administration des terres publiques appartenant à la province;

- Art 92 § 8 : les institutions municipales dans la province;

- Art 92 § 10 : le transport local;

- Art 92 § 13 : la propriété et le droits civils;

- Art 92 § 16 : les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province;

- Art 92 A : la gestion des ressources naturelles ;

Le partage des compétences en matière d'environnement en droit constitutionnel canadien et québécois

II- L'équilibre et l'aménagement des compétences en matière de droit de l'environnement

- L'exercice de compétences partagées en matière d'environnement peut entraîner – et a entraîné des chevauchements législatifs qui ont requis l'intervention des tribunaux en tant qu'arbitres du partage des compétences.
- Les tribunaux ont élaboré des doctrines pour résoudre des différends constitutionnels résultant de tels chevauchements et l'application de ces doctrines a déterminé en grande partie l'étendue des compétences en matière d'environnement au Canada et au Québec.
- Une étape déterminante avant l'application de ces doctrines est la détermination de la « validité » des lois et la détermination de leur « caractère véritable ». Pour les fins de cette détermination, les tribunaux chercheront à rattacher une loi à une « matière relativement à laquelle la législature qui l'adopte a reçu le pouvoir de faire des lois » et décideront qu'une loi est valide si son caractère véritable peut être rattachée à une telle matière et invalide si elle ne peut l'être.
- Durant cette étape, les tribunaux ont également élaboré la « règle des effets accessoires » selon laquelle une loi n'est pas invalide du seul fait qu'elle a des répercussions incidentes sur des matières qui relèvent des compétences de l'autre palier législatif.
- Ils ont de plus énoncé la « théorie du double aspect » en statuant qu'une matière peut posséder à la fois un aspect provincial et un aspect fédéral, les deux paliers législatifs pouvant ainsi adopter des lois valides sur une même matière, ce qui est susceptible d'entraîner l'application concurrente de tels lois.
- Exemple en matière d'environnement : l'adoption de lois relatives à l'émission de contaminants dans l'environnement, tant par le Parlement du Canada en application de sa compétence sur le droit criminel (art. 91 § 27) et que par l'Assemblée nationale du Québec en vertu de sa compétence sur la propriété et les droits civils (art. 92 § 13) : voir *R. c. Hydro-Québec*. [1997] 3 R.C.S. 213 :

Le partage des compétences en matière d'environnement en droit constitutionnel canadien et québécois

II- L'équilibre et aménagement des compétences en matière de droit de l'environnement (suite)

A- L'aménagement par la doctrine de l'exclusivité des compétences

- De façon à résoudre des chevauchement législatifs, les tribunaux ont fait émerger une « doctrine de l'exclusivité des compétences s'appuyant en outre sur le terme « exclusivement dont font mention les paragraphes introductifs des articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867.
- Cette doctrine vise pour l'essentiel à protéger le « contenu minimum élémentaire et irréductible des compétences », tant fédérales ou provinciales » contre les entraves de la législation de l'autre palier législatif : voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3. par. 34.
- L'application de la doctrine s'effectue en deux étapes : 1) la détermination de l'existence de l'empiètement sur le contenu minimum de la compétence de l'autre palier législatif; 2) analyse de la mesure de l'empiètement sur ce contenu minimum et de la gravité de l'empiètement. Un constat d'empiètement aura comme conséquence l'« inapplicabilité » de la loi.

B- L'aménagement par la doctrine de la prépondérance fédérale

- Les tribunaux ont également formulé la « doctrine de la prépondérance fédérale » qui prévoit qu'en cas d'incompatibilité entre une loi provinciale valide, la loi fédérale l'emporte. L'incompatibilité doit être réelle et résulter, soit d'un conflit d'application résultant d'une contradiction expresse entre les lois, soit un conflit d'objet survenant dans le cas où une loi provinciale va à l'encontre de la réalisation de l'objectif la loi fédérale.

- Sur l'application de ces deux doctrines et une analyse approfondie de la jurisprudence récente sur cette application voir CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *L'étendue de la compétence constitutionnelle du Québec en environnement : un regard sur l'enjeu du transport interprovincial d'hydrocarbures*, Montréal, IRAI, 2018... dont la lecture pourrait vous être fort utile pour répondre aux questions relatives au DOSSIER TRANSMOUNTAIN...

Le partage des compétences en matière d'environnement en droit constitutionnel canadien et québécois

CONCLUSION



DOSSIER DE L'OLÉODUC TRANSMOUNTAIN

Order-in-council and Reference Question

Source électronique : <https://news.gov.bc.ca/releases/2018PREM0019-000742>

On the recommendation of the undersigned, the Lieutenant Governor, by and with the advice and consent of the Executive Council, orders that the questions set out below be referred to the British Columbia Court of Appeal for hearing and consideration under the *Constitutional Question Act*:

- 1** Is it within the legislative authority of the Legislature of British Columbia to enact legislation substantially in the form set out in the attached Appendix?
- 2** If the answer to question 1 is yes, would the attached legislation be applicable to hazardous substances brought into British Columbia by means of interprovincial undertakings?
- 3** If the answers to questions 1 and 2 are yes, would existing federal legislation render all or part of the attached legislation inoperative?

Bonnes et fructueuses recherches !