IRAI
SAVOIR, ÉDUCATION ET DIALOGUE

ÉTUDE

L'ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE CONSTITUTIONNELLE DU QUÉBEC EN ENVIRONNEMENT : UN REGARD SUR L'ENJEU DU TRANSPORT INTERPROVINCIAL D'HYDROCARBURES

IRAI

Présenté par le

Centre québécois du droit de l'environnement

Auteurs

Sébastien Poirier, BSc, MA, LLB
David Robitaille, PhD
Stéphanie Roy, LLB, LLM

Colllaboratrices

Hélène Mayrand, SJD
Karine Péloffy, LLB, BCL, MSc

Nº 2 • Étude
MAI 2018
www.irai.quebec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

PARTIE 1 - L'APPLICATION DES LOIS ENVIRONNEMENTALES QUÉBÉCOISES AUX ENTREPRISES FÉDÉRALES DE TRANSPORT 4

1.1 L'environnement et le partage des compétences 4

1.1.1 La protection de l'environnement : une compétence partagée . . . 5

1.1.2 Quelques exemples de l'aménagement de la compétence en environnement 7

1.2 Les limites aux pouvoirs des autorités locales en matière de transport interprovincial : les doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale 9

1.2.1 La validité des lois et la théorie du double aspect 11

1.2.2 La doctrine de l'exclusivité des compétences 12

1.2.3 La doctrine de la prépondérance fédérale 21

1.2.4 Le flou et l'imprévisibilité entourant l'application des doctrines constitutionnelles : l'exemple des affaires *Châteauguay* et *Chalets Saint-Adolphe* 26

PARTIE 2 – LE PROJET ÉNERGIE EST : ÉTUDE DE CAS CONCERNANT L'APPLICATION DES NORMES LOCALES À UN PROJET DE TRANSPORT INTERPROVINCIAL 30

2.1 Le cadre législatif du projet 32

2.1.1 *La Loi sur l'Office national de l'énergie et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* 34

2.1.2 La *Loi sur la qualité de l'environnement* 37

2.1.3 La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* 44

2.2 L'application des normes locales à Énergie Est : une certaine marge de manœuvre 44

2.2.1 Le processus d'évaluation et d'examen des impacts de la *Loi sur la qualité de l'environnement* 45

2.2.2 Le pouvoir réglementaire des municipalités 54

PARTIE 3 – LES RECOURS EN CAS DE DÉVERSEMENT D'HYDROCARBURES D'UN PIPELINE INTERPROVINCIAL : APPLICATION DE NORMES FÉDÉRALES À UN PHÉNOMÈNE LOCAL 58

3.1 Les mécanismes d'indemnisation et de nettoyage prévus par les lois fédérales 58

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteur-e-s et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRAI ou de son conseil d'administration.

Les études de l'IRAI sont rédigées par des chercheurs et des chercheuses réputé-e-s. Fondées sur une démarche scientifique, elles ont pour objectif d'examiner en profondeur un enjeu lié à l'autodétermination des peuples et aux indépendances nationales. Ces études sont soumises à un processus d'évaluation rigoureux qui s'inspire des plus hauts standards de la recherche universitaire, dont une évaluation par les pairs à double aveugle.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse **info@irai.quebec** ou visiter notre site Internet **www.irai.quebec**.

ISBN 978-2-9817016-8-8

3.1.1 Les mesures de nettoyage et d'intervention 58
3.1.2 Les régimes fédéraux de responsabilité civile 60
3.1.3 Les sanctions pénales et administratives. 65
3.2 L'application complémentaire des lois provinciales en matière de pollution. 66
3.2.1 Les recours civils 67
3.2.2 Les recours pénaux. 71

CONCLUSION. 73

BIBLIOGRAPHIE 76

RÉSUMÉ

Le partage des compétences entre les législatures fédérale et provinciales opéré par la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas prévu qui agirait en matière environnementale, cette dernière ne figurant pas parmi les préoccupations de l'époque. Les tribunaux ont ultérieurement déterminé que la compétence en ce domaine était partagée entre les deux paliers, dans la mesure où ils peuvent la rattacher à l'une de leurs compétences respectives. Des litiges résultent néanmoins de ce flou constitutionnel. Lorsque les provinces et municipalités désirent que leurs lois ou règlements en matière environnementale soient appliqués sur leur territoire, des entreprises invoquent souvent leur statut fédéral pour échapper à ces normes locales qui leur imposent, dans plusieurs cas, davantage d'obligations. La controverse est d'autant plus vive en ce qui concerne le transport des hydrocarbures par pipeline interprovincial, puisqu'il s'agit d'une activité de compétence fédérale susceptible d'avoir des impacts locaux. Le présent rapport traitera, tout d'abord, de l'étendue des compétences constitutionnelles du Québec et des municipalités en matière environnementale, plus spécifiquement pour des projets de transports d'hydrocarbures, et ce, en fonction des doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. Prenant pour exemple le projet Énergie Est, il traitera ensuite de la possibilité d'appliquer les normes provinciales et municipales à la mise en œuvre d'un projet de pipeline interprovincial, de même qu'en cas de déversement d'hydrocarbures par suite de la rupture d'un pipeline.

Mots-clés : fédéralisme ; compétences constitutionnelles fédérales, provinciales et municipales ; droit de l'environnement ; pipeline ; Énergie Est ; déversement d'hydrocarbures.

INTRODUCTION[1]

Le Centre québécois du droit de l'environnement a reçu le mandat de produire un rapport sur l'étendue de la compétence du Québec en matière environnementale, dans le contexte du fédéralisme canadien et des limites que la *Loi constitutionnelle de 1867* (« *L.C. 1867* ») impose[2]. Étant donné le flou et l'imprévisibilité entourant parfois l'application des mécanismes de résolution de litiges que sont les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale, cette question revêt une importance cruciale lorsqu'une province ou une municipalité cherche à appliquer ses normes à une entreprise ou à un objet de compétence fédérale. La problématique de l'étendue de la compétence constitutionnelle des provinces et municipalités en environnement est loin d'être simplement théorique ; elle a d'importantes conséquences sur le contrôle effectif de la pollution, sur la protection de la santé, de l'eau et de l'air ainsi que sur l'aménagement durable du territoire, en particulier dans le contexte d'une multiplication des projets de transport d'hydrocarbures qui relèvent de la compétence fédérale. Au Québec, mentionnons l'inversion de la Ligne 9b et le projet Traibreaker d'Enbridge, le projet Énergie Est – qui aurait été le plus important pipeline en Amérique du Nord – et, en Alberta et en Colombie-Britannique, les projets Trans Mountain, Northern Gateway et Keystone XL.

Dans les dernières années, le statut d'entreprise fédérale a été maintes fois invoqué par des promoteurs pour justifier leur refus de se soumettre aux processus d'évaluation environnementale provinciaux ou aux règlements municipaux en environnement et en aménagement du territoire. Ce fut notamment le cas de l'Administration portuaire de Québec relativement à son projet d'expansion « Beauport 2020 » et de TransCanada en ce qui concerne le projet Énergie Est. Le même argument est invoqué dans le contexte d'aérodromes, de navigation sur les lacs et de positionnement d'antennes radio. Face à ces refus répétés d'entreprises fédérales de respecter la réglementation provinciale et municipale, les autorités et collectivités locales s'interrogent sur l'étendue des compétences dont elles disposent, alors qu'elles sont souvent les mieux à même de répondre aux besoins et aux préoccupations des citoyens.

Dans quelle mesure la législation provinciale et municipale s'applique-t-elle à un projet de transport interprovincial qui relève de la compétence fédérale ? Plus particulièrement, comment cette législation peut-elle s'appliquer lors de la mise en œuvre, de l'exploitation ou du déversement d'un pipeline ? Afin de répondre à ces questions, nous dresserons dans la première partie de ce rapport un portrait du cadre constitutionnel, de ses limites et de la manière dont il a été effectivement appliqué par les tribunaux canadiens. Prenant pour exemple le cas du projet Énergie Est, la deuxième partie étudie l'application de certaines normes locales à un projet de pipeline interprovincial. En dépit du fait qu'il fut récemment abandonné par TransCanada, ce projet permet d'illustrer de manière probante les questions constitutionnelles et les difficultés que peuvent rencontrer les autorités locales. Enfin, nous analysons dans une troisième partie les leviers, tant fédéraux que provinciaux, dont disposeraient ces autorités en cas de déversement d'hydrocarbures provenant d'un pipeline sur leur territoire.

---

1. Les auteurs souhaitent remercier Me Anne-Julie Asselin et Me Prunelle Thibault-Bédard pour leur relecture attentive ainsi qu'Ève Simpson-Ranallo et Blanche Milner pour leur contribution à la recherche.

2. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), append. II, nº 5.

PARTIE 1 – L'APPLICATION DES LOIS ENVIRONNEMENTALES QUÉBÉCOISES AUX ENTREPRISES FÉDÉRALES DE TRANSPORT

Cette partie expose, d'une part, le partage des compétences fédérales et provinciales en ce qui a trait à la protection de l'environnement et, d'autre part, les règles et principes permettant de résoudre les litiges quant à la validité et à l'application d'une loi fédérale ou provinciale dans ce domaine. Nous analysons la jurisprudence pertinente sur l'application des doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale afin de déterminer l'étendue des compétences provinciales en environnement.

1.1 L'environnement et le partage des compétences

Avant de se pencher sur la question du partage des compétences en environnement, il convient de définir le concept d'*environnement*. Loin d'être une simple abstraction, ce concept vise notamment à rendre compte de l'interdépendance qui caractérise les rapports entre les organismes vivants et l'ensemble des éléments et des phénomènes physiques avec lesquels ils interagissent[1]. Au Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement* le définit comme « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques[2] », alors que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* le définit comme « l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre », ce qui comprend notamment le sol, l'eau et l'air, incluant toutes les couches de l'atmosphère, les matières organiques et inorganiques et les êtres vivants ainsi que les systèmes naturels en interaction qui comprennent tous ces éléments[3]. On peut observer que la notion d'écosystème est centrale à ces définitions, dans la mesure où l'accent est mis sur l'aspect dynamique de cette interdépendance ainsi que sur l'unité fonctionnelle formée par l'ensemble des éléments qui composent l'environnement[4]. Le droit de l'environnement prend acte de l'interaction entre l'humain et les systèmes naturels et désigne de manière générale « l'ensemble des normes juridiques ayant pour objet de régir les effets des activités humaines sur l'environnement naturel[5] ».

1. Alastair R. LUCAS, *Halsbury's Laws of Canada - Environment*, Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013, par. HEN-1.
2. *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c.Q-2, art. 1.
3. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012), L.C. 2012, c. 19, art. 52, art. 2(1).
4. Sophie LAVALLÉE, « Droit international de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 1, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 2.1.
5. Sophie THÉRIAULT et Charles TREMBLAY-POTVIN, « Droit à l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 4, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 1.

La protection de l'environnement est une valeur fondamentale de la société canadienne[6]. Il s'agit aussi, comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada, d'un des principaux défis de notre époque, auquel tous les paliers de gouvernance ont le devoir de s'attaquer en usant pleinement des pouvoirs législatifs et réglementaires dont ils disposent[7]. Comme l'ont relevé les professeures Halley et Trudeau :

> Bien que l'environnement et ses composantes physiques ne connaissent ni le concept de juridiction ni celui de souveraineté nationale, les interventions des gouvernements sont nécessairement modulées en fonction des règles du droit constitutionnel les gouvernant, dont celles relatives au partage des pouvoirs législatifs sur l'environnement. Dans la fédération canadienne, le partage réalisé dans la *Loi constitutionnelle de 1867* est d'une grande importance[8].

En effet, le régime fédéral implique nécessairement un partage des compétences entre les différents paliers législatifs[9]. Or, l'environnement ne figure pas au nombre des compétences attribuées par la *L.C. 1867* au Parlement fédéral ou aux provinces. Par conséquent, il revient aux tribunaux de définir la nature des pouvoirs législatifs en environnement à l'intérieur du cadre établi par la Constitution tout en maintenant l'équilibre fondamental entre les pouvoirs du Parlement et ceux des législatures provinciales[10]. D'un point de vue juridique, les problématiques environnementales sont donc rarement appréhendées de manière holistique, c'est-à-dire dans leur globalité selon une conception écosystémique, mais deviennent plutôt subordonnées à une analyse constitutionnelle qui cherche à déterminer quel est l'ordre compétent pour légiférer ou réglementer sur une question donnée en fonction de catégories de sujets établies au 19e siècle. Cet état de fait explique également le caractère sectoriel du droit de l'environnement et « complique, selon Halley et Trudeau, la mise en œuvre de l'objectif du développement durable qui commande une intervention publique plus globale et intégrée[11] ».

1.1.1 La protection de l'environnement : une compétence partagée

Dans l'arrêt de principe *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, la Cour suprême du Canada prenait acte du fait que la *L.C. 1867* n'a pas expressément attribué le domaine de l'environnement aux provinces ou au Parlement fédéral et affirmait qu'il s'agit d'« une matière obscure qui ne peut être facilement classée dans le partage actuel des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude[12] ». L'environnement est donc une compétence partagée dans la mesure où il constitue un « sujet diffus qui touche plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains sont fédé-

---

6. *Ontario c. Canadien pacifique ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, p. 55.

7. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 16-17, et *R. c. Hydro-Québec,* [1997] 3 R.C.S. 213, p. 85.

8. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 1.

9. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 412-415.

10. *R. c. Hydro-Québec,* [1997] 3 R.C.S. 213, par. 85 et 86.

11. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 3.

12. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 64.

raux et d'autres provinciaux[13] ». Une loi ou un règlement environnemental adopté par une province ou par le Parlement fédéral doit donc se rattacher à l'une des compétences exclusives que leur a attribuées la *L.C. 1867*.

Les principales compétences qui fondent les pouvoirs *provinciaux* en matière environnementale sont[14] : la propriété et les droits civils dans la province[15], le transport local[16], l'administration des terres publiques appartenant à la province et la gestion des ressources naturelles[17], les institutions municipales dans la province[18] et les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province[19]. Les compétences suivantes constituent quant à elles le fondement de la plupart des pouvoirs *fédéraux* : les pêcheries des côtes maritimes et de l'intérieur[20], la navigation[21], le transport interprovincial et international[22], le droit criminel[23] et le pouvoir d'intervenir pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement prévu dans le paragraphe introductif de l'article 91 de la *L.C. 1867*. Cette compétence générale lui permet notamment de faire des lois concernant une matière d'intérêt national qui possède « une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial[24] » ; cette matière d'intérêt national, par souci d'équilibre, doit toutefois être suffisamment précise et circonscrite afin de ne pas constituer une intrusion excessive dans les compétences provinciales[25]. La Cour suprême a ainsi jugé que l'environnement en général est un sujet trop vaste qui ne satisfait pas aux critères de la théorie de l'intérêt national[26]. En effet, si ce domaine relevait exclusivement du Parlement fédéral, cela lui permettrait d'intervenir largement dans des compétences provinciales, ce qui romprait le nécessaire équilibre constitutionnel.

Au sein de la fédération canadienne, ce sont les provinces qui détiennent les pouvoirs législatifs les plus vastes afin d'assurer la protection de l'environnement, en vertu du pouvoir qui leur est conféré par le paragraphe 92(13) sur la propriété et les droits civils[27]. Cette compétence générale permet aux provinces d'encadrer la plupart des activités industrielles et commerciales locales ainsi que les émissions de contaminants qui en

---

13. *R.* c. *Hydro-Québec,* [1997] 3 R.C.S. 213, par. 112. Voir également *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 33.

14. Voir Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 5-26 ; Pierre BRUN, « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », (1993) 24 *Revue générale de droit* 191 ; Alastair R. LUCAS, *Halsbury's Laws of Canada - Environment*, Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 30.7.

15. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, nº 5, par. 92(13).

16. *Ibid.*, par. 92(10).

17. *Ibid.,* par. 92(5) et art. 92A.

18. *Ibid.*, par. 92(8).

19. *Ibid.*, par. 92(16).

20. *Ibid.*, par. 91(12).

21. *Ibid.*, par. 91(10).

22. *Ibid.*, par. 92(10) et 91(29).

23. *Ibid.*, par. 91(27).

24. *R.* c. *Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, p. 431-432.

25. *Ibid.*

26. *Friends of the Oldman River Society* c. *Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3, p. 64.

27. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 5-7.

proviennent. Elle est le fondement de la majorité des lois environnementales québécoises[28]. Notons que les municipalités jouent, elles aussi, un rôle essentiel en matière environnementale grâce aux compétences qui leur sont déléguées par les provinces en vertu du paragraphe 92(8), dans des domaines comme le zonage, la gestion et le recyclage des déchets ou encore la protection des cours d'eau et des lacs. Nous aborderons plus en détail leurs pouvoirs dans la section 2.2.2.

1.1.2 Quelques exemples de l'aménagement de la compétence en environnement

De manière générale, les normes à caractère environnemental tombent dans les catégories de mesures suivantes : 1) surveillance, contrôle et réglementation des phénomènes de pollution et des conduites potentiellement dangereuses pour l'environnement ; 2) incitatifs économiques associés à des problématiques environnementales ; 3) production et gestion d'information permettant la prise de décisions éclairées en matière environnementale ; 4) établissement de régimes de responsabilité pour les dommages environnementaux ; et 5) protection et conservation de systèmes naturels et d'organismes vivants[29]. Rappelons qu'en vertu du principe de territorialité des compétences provinciales, les lois provinciales ne peuvent produire des effets qu'à l'intérieur des frontières de la province, et c'est donc le Parlement fédéral qui possède la compétence exclusive de faire des lois relativement aux aspects extraprovinciaux des problèmes environnementaux[30]. Nous présenterons ici brièvement quelques exemples de l'exercice des compétences fédérales et provinciales touchant à des sujets qui constituent d'importants axes d'intervention en matière environnementale, soit l'eau, la faune et les gaz à effet de serre[31]. En ces domaines, les actions concurrentes des deux ordres de gouvernement sont fréquentes et s'organisent souvent au moyen d'ententes intergouvernementales[32].

1.1.2.1 Cours d'eau et océans

Suivant l'article 109 *L.C. 1867*, les provinces sont propriétaires des ressources naturelles situées sur leur territoire, en plus de pouvoir promulguer des lois environnementales relatives à la gestion et à la conservation des ressources hydriques en vertu des paragraphes 92(5), 92(13), 92(16) et 92A[33]. Dans ce cadre, le gouvernement

---

28. *Ibid.*, par. 7. Par exemple : *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2 ; *Loi sur les pesticides*, RLRQ, c. P-9.3 ; *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ, c. C-6.2.

29. Alastair R. LUCAS, *Halsbury's Laws of Canada - Environment*, Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013, par. HEN-2.

30. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 10. Voir : *Interprovincial Co-operative Ltd.* c. *Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.

31. Pour d'autres exemples, voir Penny BECKLUMB, *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales (Étude générale)*, Publication n° 2013-86-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2013, en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2013-86-fra.pdf.

32. Voir Hélène TRUDEAU, « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? », dans *Développement récents en droit de l'environnement (2017)*, vol. 433, Cowansville, Éditions Yvon Blais.

33. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 543-544.

du Québec a notamment adopté la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*[34], la *Loi sur le régime des eaux*[35] et la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*[36]. Le Parlement fédéral a quant à lui compétence sur la mer territoriale du Canada[37] ainsi que sur la pollution interprovinciale et internationale[38], ce qui lui a notamment permis d'adopter la *Loi sur les ressources en eau du Canada*[39] et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*[40]. La compétence du gouvernement fédéral en matière de navigation lui permet également de réglementer les émissions de contaminants inhérents au transport maritime, ce qu'il fait notamment par le biais de la *Loi sur la protection de la navigation*[41].

1.1.2.2 Faune et espèces en péril

La faune n'appartient pas à l'État, et c'est donc essentiellement en vertu de leurs compétences sur l'administration des terres publiques et la gestion des ressources naturelles que les provinces sont appelées à légiférer en faveur de la protection et de la conservation de la faune[42]. À ce titre, le gouvernement du Québec a notamment adopté la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*[43], la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*[44] et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*[45]. C'est toutefois le Parlement du Canada qui a compétence sur la faune aquatique et les oiseaux migrateurs en vertu du paragraphe 91(12) et de l'art. 132 de la *L.C.*, respectivement[46]. En 2002, celui-ci a adopté la *Loi sur les espèces en péril*[47] dans le but d'établir des programmes de rétablissement et des plans d'action à l'égard d'espèces en péril.

1.1.2.3 Gaz à effet de serre et changements climatiques

Les compétences sur la propriété et les droits civils et le transport intraprovincial permettent notamment aux provinces d'encadrer et de contrôler les émissions de gaz à effet de serre des activités industrielles et commerciales ainsi que des transports intraprovinciaux, ce qui a conduit le gouvernement du Québec à mettre

---

34. RLRQ, c. M-11.4.
35. RLRQ, c. R-13.
36. RLRQ, c. C-6.2.
37. *Loi sur les océans*, L.C. 1996, c. 31.
38. *Interprovincial Co-operative Ltd.* c. *Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.
39. L.R.C. (1985), c. C-11.
40. L.R.C. (1985), c. A-12.
41. L.R.C. (1985), c. N-22.
42. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, n° 5, art. (92(5)) et (92A) ; Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 25-26.
43. RLRQ, c. C-61.01.
44. RLRQ, c. C-61.1.
45. RLRQ, c. E-12.01.
46. Voir la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), c. F-14, et la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, c. 22.
47. L.C. 2002, c. 29.

sur pied un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre[48] (Bourse du carbone) et un *Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds*[49]. En vertu de sa compétence sur le transport interprovincial, le gouvernement fédéral a quant à lui adopté le *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs*[50] afin de réduire les émissions de cette catégorie de véhicules. En 2012, il a également utilisé sa compétence sur le droit criminel pour adopter un règlement qui vise à réduire les émissions de dioxyde de carbone provenant des centrales électriques au charbon[51]. Celui-ci faisait suite à l'ajout, en 2005, de six gaz à effet de serre à l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*[52]. Enfin, dans le contexte actuel de la lutte contre les changements climatiques balisée par l'accord de Paris (2015), le gouvernement fédéral et les provinces se partagent le pouvoir de mise en œuvre des stratégies visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, ce qui a mené à l'adoption du *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*[53].

1.2 Les limites aux pouvoirs des autorités locales en matière de transport interprovincial : les doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale

Le fédéralisme est un « principe directeur fondamental » de l'ordre constitutionnel canadien[54] et, comme nous l'avons vu dans la section précédente, le partage des compétences entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales établi par la *L.C. 1867* en est l'illustration. En plus d'assurer une certaine prévisibilité, ce partage répond à divers objectifs :

> Chacune des compétences législatives a été attribuée à l'ordre de gouvernement qui serait le mieux placé pour l'exercer. Le fédéralisme avait, et a toujours, pour objectifs fondamentaux de concilier l'unité et la diversité, de promouvoir la participation démocratique en réservant des pouvoirs réels aux instances locales ou régionales, ainsi que de favoriser la coopération des différents gouvernements et législatures dans la recherche du bien commun[55].

La Constitution n'a pas pour objet de subordonner les provinces à une autorité centrale, mais plutôt de créer un Parlement au sein duquel leurs intérêts seraient représentés, tout en laissant à chacune d'entre elles l'autonomie et l'indépendance nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs[56]. Les chefs de compétence énumérés

---

48. Voir le *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, RLRQ, c. Q-2, r. 46.1.
49. RLRQ, c. Q-2, r. 33.
50. DORS/2013-24 (Gaz. Can. II).
51. *Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone — secteur de l'électricité thermique au charbon*, DORS/2012-167 (Gaz. Can. II).
52. L.C. 1999, c. 33.
53. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique, 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/themes/environment/documents/weather1/20170125-fr.pdf>.
54. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 55.
55. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 22.
56. *Liquidators of the Marine Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437, p. 440-442.

aux articles 91 et 92 de la *L.C. 1867* établissent des pouvoirs coordonnés, et non subordonnés, ce qui impose en principe le respect des compétences respectives des deux paliers[57].

La recherche d'un équilibre apparaît ici comme une exigence fondamentale dans l'interprétation des règles et des principes du partage des compétences, celle-ci devant se nourrir des principes d'interprétation coordonnée et de subsidiarité sous-jacents au principe fédératif[58]. Dans le passage précité, tiré de l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta* (2007), la Cour suprême cite justement le principe de subsidiarité, en vertu duquel « le niveau de gouvernement le mieux placé pour [prendre des décisions est] celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité, mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés[59] ». La compétence sur les transports, divisée entre le Parlement et les provinces sur une base territoriale (ces dernières ayant une compétence de principe sur les entreprises locales alors que le Parlement dispose d'une compétence d'exception sur les entreprises à dimension interprovinciale et internationale[60]), apparaît d'ailleurs comme une particularisation du principe de subsidiarité[61].

En tant qu'arbitres du partage des compétences, les tribunaux ont élaboré certaines doctrines afin de résoudre les litiges constitutionnels dont ils sont saisis, soit les affaires où la validité, l'applicabilité ou l'opérabilité d'une loi ou d'un règlement est remise en question. Ces doctrines visent à assurer l'équilibre dans un contexte de chevauchements inévitables entre les différentes règles adoptées par le Parlement et les provinces, à maintenir une certaine prévisibilité dans le partage des compétences, à concilier les réalités régionales avec le besoin d'unité nationale ainsi qu'à promouvoir un fédéralisme coopératif[62]. L'interprétation et l'application de ces doctrines par les tribunaux déterminent largement l'étendue de la compétence constitutionnelle des provinces, et une compréhension sommaire de leur nature s'impose donc afin d'appréhender de manière éclairée la question des limites aux pouvoirs des autorités locales en matière de protection de l'environnement.

La résolution d'un litige constitutionnel peut, selon les enjeux en cause, comporter jusqu'à trois étapes, que nous détaillerons dans les trois prochaines sous-sections. La résolution d'un tel litige commence par l'analyse du caractère véritable de la législation contestée (section 1.2.1) afin d'en déterminer la validité[63]. Une loi provinciale valide pourrait cependant être sans effet, et jugée inapplicable, si elle empiète de manière importante sur le cœur d'une compétence fédérale exclusive (1.2.2). Une loi valide par ailleurs applicable pourrait

---

57. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, 56 et s. ; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, [2010] 3 RCS 457, par. 182 ; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières,* [2011] 3 RCS 837, par. 71.

58. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 80. Voir : Hugo CYR, « Autonomy, Subsidiarity, Solidarity : Foundation of Cooperative Federalism », (2014) 23 :4 *Forum constitutionnel* 20 ; Bruce RYDER, « Equal Autonomy in Canadian Federalism : The Continuing Search for Balance in the Interpretation of the Division of Powers », (2011) 54 *Supreme Court Law Review* 565, p. 574-579.

59. *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 3. Voir : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 45.

60. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, n° 5, par. 92(1)a) et 91(29).

61. Voir : Eugénie BROUILLET, « Canadian Federalism and the Principle of Subsidiarity : Should We Open Pandora's Box ? », (2011) 54 *Supreme Court Law Review* (2 éd.) 601, p. 613 ; Peter W. HOGG, « Subsidiarity and the Division of Powers in Canada », (1993) 3 *National Journal of Constitutional Law* 341, p. 346.

62. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 24.

63. *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, par. 450 ; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu* (Can.), [2000] 1 R.C.S. 783, par. 16 ; *Bande Kitkatla c. Colombie- Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 52. Repris dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 25.

toutefois, en cas de conflit avec une loi fédérale, être jugée inopérante dans la mesure du conflit en vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale (1.2.3). En ce qui concerne l'ordre logique d'application de ces deux dernières doctrines, la Cour suprême a précisé qu'en pratique, l'absence de décisions antérieures préconisant l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences à l'objet du litige justifiera, en général, que le tribunal passe directement à l'étude de la doctrine de la prépondérance fédérale[64].

1.2.1 La validité des lois et la théorie du double aspect

La détermination de la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement au regard du partage des compétences impose que l'on puisse rattacher le texte en question « à une matière relativement à laquelle la législature qui l'adopte a reçu le pouvoir de faire des lois[65] ». Une loi sera dite « valide » si son caractère véritable peut être rattaché à une telle matière, et « invalide » dans le cas contraire. Le caractère véritable renvoie à l'objectif principal ou essentiel d'une loi ou d'un règlement, c'est-à-dire au but fondamental que poursuivait le législateur et aux effets ou conséquences de ces normes[66]. C'est ici l'objectif dominant de la loi qui est déterminant, et de simples effets accessoires ou secondaires n'influent pas sur la validité d'une loi du point de vue du partage des compétences[67]. Il s'agit de la « règle des effets accessoires », suivant laquelle une disposition qui relève de la compétence de l'organisme qui l'adopte n'est pas invalide du simple fait qu'elle a des répercussions incidentes sur des matières qui relèvent de l'autre ordre de gouvernement[68]. Comme le souligne la Cour suprême, « la doctrine du "caractère véritable" repose sur la reconnaissance de l'impossibilité pratique qu'une législature exerce efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement[69] ». Au sein d'une fédération, les chevauchements entre lois fédérales et provinciales sont inévitables, et « chaque ordre de gouvernement peut s'attendre à ce que sa compétence soit touchée dans une certaine mesure par l'autre[70] ».

Dans ce contexte, il est possible qu'une matière possède à la fois un aspect provincial et un aspect fédéral et donc qu'elle ne puisse être classée sous un seul chef de compétence[71]. Cette situation est régie par la théorie du double aspect, qui reconnaît que les paliers fédéral et provincial peuvent adopter des lois valides sur un même sujet à partir de perspectives différentes, ce qui ouvre la porte à l'application concurrente des lois en question[72]. Un bon exemple serait celui des émissions de contaminants dans l'environnement, le Parlement

---

64. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 78.
65. *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, par. 333.
66. *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 RCS 783, par. 16 et *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), art. 22 et 23*, [2005] 2 RCS 669, par. 679.
67. *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 23 ; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 28.
68. *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 RCS 453, par. 36. À ne pas confondre avec la doctrine des pouvoirs accessoires. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 464-465 et 467-472.
69. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 29.
70. *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 RCS 783, par. 26.
71. *Hodge c. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117, p. 130.
72. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 30, et *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 RCS 837, par. 66.

pouvant légiférer sur cette matière en vertu de sa compétence en droit criminel et les législatures provinciales en vertu de leur compétence sur la propriété et les droits civils[73] ». De manière générale, cette doctrine s'avère très pertinente dans l'examen des lois en matière de protection de l'environnement puisqu'il s'agit là d'un sujet diffus qui touche plusieurs domaines de compétences tant fédéraux que provinciaux[74].

Enfin, comme nous le verrons dans les deux sous-sections qui suivent, bien que les effets accessoires soient acceptables et prévisibles[75], certaines circonstances peuvent faire en sorte que la compétence du Parlement doive être protégée contre les empiètements trop importants d'une loi provinciale, ou vice versa, bien que la loi en question soit valide.

1.2.2 La doctrine de l'exclusivité des compétences

Comme mentionné précédemment, une loi provinciale peut avoir des effets accessoires ayant une importance pratique significative sur les compétences fédérales sans que sa validité soit remise en question (et vice versa). Or la présence du terme « exclusivement » dans les paragraphes introductifs des articles 91 et 92 de la *L.C. 1867* a amené les tribunaux à en dégager le principe de l'exclusivité des compétences fédérales et provinciales, suivant lequel les matières énumérées dans ces articles relèvent uniquement de l'un ou l'autre palier[76]. Suivant ce raisonnement, la compétence exclusive du Parlement fédéral, par exemple, ne peut faire l'objet d'un empiètement excessif par la province, même si le Parlement n'a pas exercé les pouvoirs qui résultent de sa compétence[77]. C'est ainsi que l'on a fait remarquer, à juste titre, que la doctrine de l'exclusivité, qui vise à protéger le « contenu minimum élémentaire et irréductible[78] » (ou le cœur, ou le noyau) des compétences fédérales contre les entraves de la législation provinciale (et vice versa), est susceptible de créer des vides juridiques[79].

1.2.2.1 La portée limitée de la doctrine de l'exclusivité depuis l'arrêt Banque canadienne de l'Ouest *de 2007*

La première étape de l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences consiste à déterminer si la loi en cause empiète sur le « cœur » ou le « contenu minimum » de la compétence de l'autre palier[80] . Selon la Cour suprême du Canada, le cœur d'une compétence réside dans l'autorité qui est absolument nécessaire

---

73. *R. c. Hydro-Québec,* [1997] 3 RCS 213.

74. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 27 ; et *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc*. 2009 QCCQ 1638, par. 80. Cette théorie fut notamment appliquée en matière d'insolvabilité, de taux d'intérêt et de réglementation des valeurs mobilières. Voir *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 RCS 113, par. 48-49.

75. *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, p. 670.

76. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta,* [2007] 2 R.C.S. 3, par. 34. Voir également Mélanie SAMSON, « L'interprétation en droit constitutionnel », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit constitutionnel, fasc. 2, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 14-15.

77. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 34. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 460.

78. *Bell Canada* c. *Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 839.

79. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 44 ; Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 463.

80. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 27.

pour permettre au législateur « de réaliser l'objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée[81] ». Ainsi, il est bien établi en jurisprudence que le Parlement fédéral dispose de la compétence de légiférer sur la structure des installations matérielles essentielles des entreprises fédérales de transport[82]. Notons que le terme « entreprise » n'est pas ici synonyme de « compagnie » ou « société privée » mais renvoie plutôt à un ensemble de services ou d'opérations pour lequel la Constitution confère spécifiquement au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales le pouvoir de légiférer[83]. Ainsi, d'un point de vue constitutionnel, une société privée peut exploiter à la fois des entreprises fédérales et des entreprises provinciales. Il a été décidé que le tracé, les installations de pompage, de collecte, de traitement et de stockage de pipelines interprovinciaux[84], ainsi que la construction, la réparation et la modification des voies ferrées des entreprises interprovinciales de transport ferroviaire[85], faisaient partie du cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial. En ce qui a trait à la compétence en matière d'aéronautique, son contenu minimum inclut notamment la détermination de l'emplacement d'un aéroport ou d'un aérodrome local[86] et certains aspects de la construction de ceux-ci, tels les plans, les dimensions et les matériaux qui seront utilisés et tout ce qui touche à la structure même de l'aéroport et qui aurait « un effet direct sur ses qualités fonctionnelles[87] ». Le cœur de la compétence en matière de navigation inclut quant à lui la question de la responsabilité dans le cas d'accidents maritimes[88], et celui de la compétence en communication comprend notamment la détermination de l'emplacement des infrastructures de radiocommunication[89].

Une fois cette étape franchie, il faut ensuite analyser la mesure de l'empiètement sur ce contenu minimum et donc déterminer si la disposition a un effet *suffisamment grave* sur l'exercice de la compétence que l'on cherche à protéger[90]. Il suffisait autrefois que l'empiètement « ait pour effet d'affecter un élément vital ou

---

81. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77.

82. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 90-92 ; David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 61-67.1 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 22.9-22.11.

83. David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 45. De manière générale, voir : Micheline PATENAUDE, « L'entreprise fédérale », (1990) 31 *Les Cahiers de Droit* 1195.

84. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision nº 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 2, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/2541380> ; *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC*, 2015 BCSC 2140 ; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322 ; *Dome Petroleum Ltd. c. Canada (National Energy Board),* [1987] A.C.F. No 135 (C.A.F.) (QL) ; *Campbell-Bennett and c. Comstock Midwestern and Transmountain Oil Pipe Line Co.*, [1954] S.C.R. 207.

85. *Canadian Pacific Railway c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.).

86. *Johanesson c. Rural Municipality West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, [1951] A.C.S. nº 50 et *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536.

87. *Construction Montcalm inc. c. Québec (Commission du salaire minimum)*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 771.

88. *Succession Ordon* c. *Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437.

89. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23.

90. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 27.

essentiel de [la compétence fédérale] sans nécessairement aller jusqu'à effectivement entraver ou paralyser cette dernière[91] » pour que la doctrine trouve application. Or, en 2007, l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* de la Cour suprême a apporté un changement majeur à la doctrine de l'exclusivité des compétences[92] en spécifiant qu'il ne suffisait pas qu'une loi « touche » ou « affecte » le cœur d'une compétence exclusive pour que celle-ci soit inapplicable :

> C'est lorsque l'effet préjudiciable d'une loi adoptée par un ordre de gouvernement s'intensifie en passant de « toucher » à « entraver » (sans nécessairement « stériliser » ou « paralyser ») que le « contenu essentiel » de la compétence de l'autre ordre de gouvernement (ou l'élément vital ou essentiel d'une entreprise établie par lui) est menacé, et pas avant[93].

La notion d'« entrave » est plus exigeante que les termes « toucher » ou « affecter » ; elle suppose des conséquences fâcheuses, une atteinte grave ou importante[94] au noyau de la compétence. Le test de l'entrave ne doit par ailleurs pas être appliqué de manière impressionniste ou spéculative en faisant abstraction des effets concrets de la loi dont on évalue l'applicabilité sur la capacité de l'entreprise à exercer les activités qui relèvent du cœur de la compétence examinée[95]. La jurisprudence rendue depuis 2007 indique généralement que le nouveau critère commande une appréciation de l'impact pratique et factuel de la loi afin d'établir le fait de l'entrave[96].

L'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* est donc venu élargir l'applicabilité des normes locales aux entreprises fédérales en leur permettant d'avoir des effets importants sur les compétences fédérales. Ces entreprises œuvrent maintenant dans un régime législatif plus diversifié. Dans un article paru en 2015[97], le professeur David Robitaille relevait que plusieurs jugements rendus par divers tribunaux avaient pris acte de ce changement en jugeant applicables à des entreprises fédérales les normes suivantes :

---

91. *Bell Canada* c. *Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 859-860.

92. Sur ce sujet, voir Peter W. HOGG et Rahat GODIL, « Narrowing Interjurisdictional Immunity », (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 623 ; John G. FUREY, « Interjurisdictional Immunity : The Pendulum Has Swung », (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 597, Robin ELLIOT, « Interjurisdictional Immunity after *Canadian Western Bank* and *Lafarge Canada Inc.* : The Supreme Court Muddies the Doctrinal Waters – Again », (2008) 43 *Supreme Court Law Review* (2d) 433, Michelle BIDDULPH, « Shifting the Tide of Canadian Federalism : The Operation of Provincial Interjurisdictional Immunity in the Post-Canadian Western Bank Era », (2014) 77 *Saskatchewan Law Review* 45, Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », (2010) 3 *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2010, p. 1-22 ; et David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75.

93. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 48.

94. Voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 48 ; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 45 ; *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 RCS 725, par. 64.

95. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77.

96. *Ibid*. Voir *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 35 ; *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638, par. 90.

97. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 95-97.

- Un règlement interdisant le déversement de matières dangereuses dans les cours d'eau[98] ;
- Des lois sur la santé et la sécurité obligeant à fournir des plans d'urgence[99] et prévoyant des exigences concernant la composition du comité en santé et sécurité de l'entreprise[100] ;
- Un règlement exigeant l'obtention d'un permis et le respect de certaines normes environnementales préalablement au remplissage, nivelage ou autres altérations de terrains[101] ;
- Un règlement prévoyant des normes d'entreposage et de manipulation de produits dangereux, l'obligation de prévoir un plan d'urgence et d'installer des détecteurs de fumée dans le but de réduire les risques de feu et protéger la santé et l'environnement[102] ;
- Une loi qui établit un régime d'indemnisation sans faute en matière d'accidents de travail[103].

Plus récemment, deux importants jugements sont venus ajouter à l'applicabilité du droit provincial de l'environnement aux entreprises relevant de la juridiction fédérale. Dans l'affaire *Coastal First Nations*[104], la Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé que le processus d'évaluation environnementale prévu par l'*Environmental Assessment Act*[105] de la Colombie-Britannique n'entravait pas le cœur de la compétence fédérale en matière de pipeline interprovincial. Dans l'affaire *Mascouche*[106], au stade de l'ordonnance de sauvegarde, la Cour d'appel a jugé quant à elle qu'on ne peut présumer que l'article 22 de la [...], entrave le coeur de la compétence fédérale en aéronautique.

Ces décisions démontrent que le critère de l'entrave permet une application élargie des normes locales (plus particulièrement celles ayant trait à l'environnement et à la santé et la sécurité) à certaines compétences fédérales, et favorise de ce fait les inévitables chevauchements de lois fédérales et de normes locales quant à des matières qui présentent par ailleurs un double aspect. Elles s'inscrivent de surcroît dans les courants jurisprudentiels ayant appliqué les lois provinciales portant sur l'environnement[107] et sur la sécurité dans

98. *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638.
99. *Jim Pattison Enterprise c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2011 BCCA 35.
100. *R c. Leavens Aviation Inc.*, 2008 ONCJ 473.
101. *Burlington Airpark c. City of Burlington*, 2014 ONCA 468.
102. *TransCanada Pipelines Ltd. c. Ontario (Ministry of Community Safety and Correctional Services)*, [2007] OJ No 3014 (ON CS) (QL). Cette affaire a été entendue avant l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*. Or, la Cour supérieure de l'Ontario s'appuyait pour ce faire sur l'arrêt *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 RCS 1161, 1191, selon lequel les entreprises fédérales ne constituent pas des enclaves soustraites aux lois provinciales applicables sur les territoires sur lesquels elles exercent leurs activités, lorsque ces lois ne les atteignent pas dans leur spécificité. Voir également *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux*, [1988] 2 RCS 680, p. 51.
103. *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53.
104. *Coastal First Nations v. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34.
105. *Environmental Assessment Act,* SBC 2002, c. 43.
106. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426.
107. Dans *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.), le Conseil privé jugea applicable une norme réglementant l'enlèvement des déchets et débris d'un fossé se trouvant à côté de la plateforme du chemin de fer exploité par l'entreprise. Dans *Ontario c. Canadien Pacifique ltée*, [1995] 2 RCS 1031, la Cour suprême a jugé que l'entreprise fédérale de chemin de fer était assujettie à la Loi sur la protection de l'environnement de l'Ontario, qui prévoyait des normes concernant la fumée dégagée par le brûlage d'herbes sur l'emprise

l'industrie du transport[108] à des activités réglementées par le Parlement fédéral, courants qui furent justement approuvés par la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*[109].

La Cour suprême a par ailleurs limité la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences et précisé que celle-ci était d'application généralement restreinte : elle devrait s'appliquer uniquement aux situations déjà traitées dans la jurisprudence, ce qui signifie concrètement « qu'elle ne sera principalement destinée […] qu'aux cas où son application a déjà été jugée absolument nécessaire pour permettre au Parlement ou à une législature provinciale de réaliser l'objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée[110] ». De manière générale, la doctrine de l'exclusivité trouvera application seulement à l'égard d'une compétence qui en a fait l'objet et dans la seule mesure où l'objet précis du litige est, d'une part, similaire à celui du précédent invoqué et, d'autre part, déjà reconnu comme faisant partie du cœur de la compétence[111]. Par exemple, dans les arrêts *Canadian Owners and Pilots Association* et *Rogers*, des normes provinciales ou municipales relatives à la protection et à l'aménagement du territoire interdisaient la construction de certaines infrastructures fédérales, alors que des précédents avaient auparavant jugé que les normes locales en cette matière ne pouvaient décider de l'emplacement de tels ouvrages[112]. Et dans une affaire où les parties fédérales cherchaient à obtenir l'inapplicabilité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la Cour supérieure du Québec a décidé que l'application de la doctrine de l'exclusivité nécessitait l'existence d'un précédent ayant jugé qu'une loi provinciale sur l'environnement était inapplicable à une entreprise fédérale relevant des chefs de compétence en cause, soit la navigation et le transport extraprovincial[113]. La Cour d'appel de l'Ontario était du même avis lorsqu'elle jugea que l'existence d'un précédent portant sur le même chef de compétence que celui en litige n'était pas suffisante, le précédent devant également avoir un lien étroit avec la matière sur laquelle porte la

---

d'un chemin de fer. Dans *Regina c. TNT Canada*, [1986] OJ No 1322 (ON CA), la Cour d'appel de l'Ontario a jugé qu'une entreprise de camionnage interprovinciale devait respecter un règlement prescrivant l'obtention d'un permis et le respect de normes en matière de transport, de stockage et de manipulation de BPC ainsi que la fourniture d'un certificat d'assurance d'un million de dollars. Voir aussi Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 41, 60-62.

108. *R. c. Greening*, (1992) 43 M.V.R. (2d) 53 (C. Ont. [Div. prov.]) ; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838 ; *Regina c. TNT Canada*, [1986] OJ No 1322 (ON CA). Plus récemment, voir *Québec (Procureur général) c. Midland Transport*, 2007 QCCA 467.

109. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 55 et 66.

110. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77-78. Voir également *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 49 ; *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 62-65.

111. Ainsi, dans *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, 51, la Cour écrit : « Il existe de la jurisprudence préconisant l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences à l'objet du présent pourvoi. Dans l'affaire Ordon, la Cour s'est penchée sur des actions en négligence découlant de deux accidents de navigation de plaisance ayant entraîné des décès et des blessures » (nous soulignons). En ce sens, voir aussi *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 61-64.

112. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 63, et *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 37.

113. *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337, par. 238.

norme contestée[114]. Plus encore, étant donné le changement de critères opéré par l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, une décision antérieure à 2007 ayant préconisé l'application de la doctrine de l'exclusivité à l'objet du litige a « peu de valeur jurisprudentielle », le tribunal ne pouvant écarter l'applicabilité d'une loi sans recourir au test de l'entrave[115]. C'est pour cette raison que la Cour suprême refusait récemment de suivre des jugements rendus en 2006 et en 1998[116].

En restreignant la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences, la Cour suprême entérine la conception moderne du partage des compétences qu'incarne un fédéralisme souple (ou coopératif) qui reconnaît comme normaux, prévisibles et inévitables les chevauchements de compétences entre les deux ordres de gouvernement[117]. Selon la Cour, la plupart des litiges constitutionnels relatifs au partage des compétences peuvent être résolus par l'application des doctrines du caractère véritable et de la prépondérance fédérale, celles-ci permettant de promouvoir ce fédéralisme coopératif[118]. Bref, une application large de la doctrine de l'exclusivité irait à l'encontre du « courant dominant » de la jurisprudence canadienne en matière constitutionnelle. Ce courant privilégie l'application régulière des lois adoptées par le Parlement et les provinces en l'absence de conflit plutôt que la protection de champs de compétence au contenu essentiel indéterminé, ce qui peut mener, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, à la création d'indésirables vides juridiques lorsque le champ est inoccupé[119].

Le refus d'une application élargie de la doctrine de l'exclusivité repose également sur le fait qu'une telle utilisation engendrerait involontairement une « tendance centralisatrice de l'interprétation constitutionnelle[120] ». En effet, comme le souligne la Cour suprême, l'histoire de cette doctrine démontre qu'elle avait initialement pour objectif de protéger la spécificité fédérale des entreprises, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence du Parlement[121]. Plus encore, la quasi-totalité des litiges constitutionnels invoquant la doctrine de l'exclusivité des compétences sont initiés (encore aujourd'hui) par des entreprises de juridiction fédérale telles les banques, les compagnies de télécommunications et de pipelines interprovinciaux ou encore les autorités

---

114. *Canada Post Corporation v. Hamilton (City)*, 2016 ONCA 76, par. 95.

115. Voir David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 95-97 et David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionne*l, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 80-80.1.

116. Dans *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 RCS 256, par. 150, la Cour refusait de suivre *R c. Morris*, 2006 CSC 59. Dans *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 64, elle refusait de suivre *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 RCS 437. Pour d'autres cas, voir *2241960 Ontario Inc. c. Scugog (Township)*, 2011 ONSC 2337, par. 45 ; *R. c. Latouche,* 2010 ABPC 166, par. 99.

117. Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », (2010) 3 *Revue Québécoise de Droit Constitutionnel*, p. 7-10.

118. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, 42, 67 et 77. La Cour cite avec approbation Fabien GÉLINAS, « La doctrine des immunités interjuridictionnelles dans le partage des compétences : éléments de systématisation », dans *Mélanges Jean Beetz*, Montréal, Thémis, 1995, p. 471.

119. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 37 et 44. Voir Paul WEILER, « The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism », (1973) 23 *The University of Toronto Law Journal* 307, p. 308.

120. *Ibid*., par. 45.

121. *Ibid*., par. 39-41. Voir Jonathan PENNER, « The Curious History of Interjurisdictional Immunity and Its (Lack of) Application to Federal Legislation », (2011) 90 *Revue du Barreau Canadien* 1 et Peter W. HOGG et Rahat GODIL, « Narrowing Interjurisdictional Immunity » (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 623.

portuaires, qui cherchent à se soustraire à l'application de lois provinciales valides[122]. Ce constat vaut pour toutes les décisions qui ont été citées dans la présente section (1.2) de ce rapport, soit plus d'une cinquantaine. Ainsi, l'exclusivité des compétences fut (et demeure) essentiellement appliquée de manière « asymétrique » par les tribunaux afin de protéger les éléments vitaux des entreprises et les compétences fédérales[123].

Les tribunaux ont en quelque sorte tenu pour acquis que l'exclusivité des compétences ne pouvait également protéger les compétences provinciales, et la Cour suprême a reconnu au passage que les rares cas d'application de la doctrine aux lois fédérales accusées d'empiéter sur une compétence provinciale ne poussaient pas très loin l'analyse constitutionnelle[124]. Elle a donc corrigé le tir en spécifiant que, en théorie, la doctrine jouait dans les deux sens. Cependant, dans les deux cas récents où elle fut invoquée par des provinces afin de protéger leur compétence en matière de santé, la Cour suprême a refusé de l'appliquer[125]. Or ces effets asymétriques vont à l'encontre du fédéralisme coopératif et cadrent mal avec le rôle des provinces en matière de protection de l'environnement. Selon la Cour suprême :

> L'application « asymétrique » de cette doctrine demeure inconciliable avec les besoins de flexibilité et de coordination du fédéralisme canadien contemporain. Les auteurs ont signalé qu'une application extensive de la doctrine afin de protéger les chefs de compétence fédéraux et les entreprises fédérales n'est ni nécessaire [TRADUCTION] « ni souhaitable dans une fédération où les provinces sont chargées d'adopter et d'appliquer un aussi grand nombre de lois visant à protéger les travailleurs, les consommateurs et l'environnement (pour ne nommer que ceux-ci)[126] ».

En ce qui a trait à l'environnement, si la Cour suprême a pris la peine d'approuver le courant jurisprudentiel selon lequel le droit de l'environnement provincial s'applique généralement à des entreprises se livrant à des activités réglementées par le Parlement[127], certaines décisions récentes, que nous analysons dans la prochaine section, semblent toutefois s'écarter de cette approche équilibrée.

1.2.2.2 Analyse de la jurisprudence récente : vers un changement de paradigme ?

Malgré le revirement majeur opéré par la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, plusieurs décisions récentes montrent que les tribunaux n'appliquent pas avec retenue la doctrine de l'exclusivité[128]. Par exemple, dans l'affaire *Neuville*, où la Cour supérieure du Québec a déclaré inapplicable un règlement municipal prévoyant l'obtention d'un permis préalable à des travaux de déblais et de remblais et conditionnant son obtention au respect des règlements de zonage et de construction, il n'y avait dans les faits aucune preuve établissant en quoi ce règlement entravait la compétence fédérale en matière d'aéronautique. La Cour présumait l'entrave de la manière suivante : « [c]ette exigence a comme conséquence de soumettre la construction de l'aérodrome

---

122. John G. FUREY, « Interjurisdictional Immunity : The Pendulum Has Swung », (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 597, p. 609. Voir aussi *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 35.
123. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 45.
124. *Ibid.*, par. 35.
125. *Carter c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 331, par. 49-53 ; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 67-70.
126. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 45.
127. *Ibid.*, par. 66.
128. À ce sujet, voir également Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77.

à l'ensemble de la réglementation de l'Appelante en matière de zonage et de construction, empiétant ainsi sur le cœur même de la compétence fédérale en matière d'aéronautique[129]. » Le simple fait d'exiger un permis ou un certificat d'autorisation pour des installations nécessaires aux activités d'une entreprise fédérale constitue ici une entrave au cœur de la compétence fédérale, sans que cette entrave ne se soit effectivement et concrètement démontrée dans les motifs du jugement. Et même s'il avait été prouvé que la réglementation de zonage avait effectivement pour effet d'interdire et d'entraver l'aviation, il n'en allait pas de même pour l'exigence d'obtenir un permis et de fournir des renseignements sur les travaux envisagés, lesquels sont essentiels pour une municipalité sur le plan des services municipaux et des questions de santé/sécurité sur le territoire.

C'est également ce raisonnement de type spéculatif qui amena le juge de la Cour supérieure dans l'affaire *Lévis* à affirmer, en s'appuyant sur l'affaire *Neuville,* que « [l]e *Règlement sur les permis et certificats* de la Ville de Lévis empêche le Parlement de décider où et comment seront construits des aérodromes ainsi que les installations aéronautiques afférentes sur le territoire de la municipalité telles que des hangars[130] ». La simple possibilité d'un refus apparaît ici décisive ; elle est conceptualisée en droit de veto. L'entrave est ainsi présumée du seul fait que l'autorité locale possède un pouvoir qui, s'il était exercé inconstitutionnellement, viendrait empêcher la réalisation d'activités fédérales. C'est aussi ce que plaide en appel le procureur général du Canada et des entreprises de juridiction fédérale dans certains dossiers névralgiques, dont celui de l'applicabilité et de l'opérabilité de la *Loi sur la qualité de l'environnement* au port de Québec, que nous aborderons dans la section suivante sur la doctrine de la prépondérance fédérale.

Cette idée que l'on puisse présumer l'existence d'une entrave afin d'appliquer la doctrine de l'exclusivité des compétences a toutefois été rejetée par la Cour d'appel dans l'affaire *Mascouche* (2017). Le juge de première instance, en s'appuyant sur les décisions *Neuville* et *Lévis*, avait conclu que l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* était susceptible de rendre impossible la relocalisation de l'aérodrome à l'endroit accepté par le ministre des Transports du Canada puisque la condition préalable à l'obtention d'un certificat du greffier de la municipalité attestant que la réalisation du projet ne contrevient à aucun règlement municipal, comme le requiert l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*[131], était impossible à réaliser[132]. C'est d'ailleurs cet enjeu qui mena le juge de la Cour supérieure à distinguer une décision rendue quelques mois plus tôt dans laquelle il avait lui-même jugé applicable à un aérodrome l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*[133]. En effet, la réglementation de zonage ne permettait pas l'implantation d'un aérodrome sur le site retenu et le juge était d'avis que le greffier saisi d'une demande d'un tel certificat ne pouvait exercer aucune discrétion. L'exigence d'obtenir un certificat d'autorisation du ministre entravait donc *prima facie* le pouvoir fédéral puisqu'il empiétait sur le contenu essentiel au cœur même de la compétence fédérale, c'est-à-dire le choix de la localisation de l'aérodrome[134].

---

129. *Neuville (Ville de) c. 9247-9104 Québec inc.*, 2016 QCCS 113, par. 57.

130. *Leclerc c. Lévis (Ville de)*, 2016 QCCS 6328, par. 156-157. Au même effet, voir *Oshawa (City) c. 536813 Ontario Limited*, 2016 ONCJ 287, et *Parkland Airport Development Corporation v. Parkland (County)*, 2013 ABQB 641.

131. RLRQ, c. Q-2, r. 3.

132. *Ville de Mascouche c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCS 413, par. 39, 41, 48 et 51-55.

133. Le jugement en question est *St-Cuthbert (Municipalité de) c. Gestion DGNE inc.*, 2016 QCCS 5059. Voir *Ville de Mascouche c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCS 413, par. 67.

134. *Ibid.*, par. 65-66 et 103.

La Cour d'appel a rejeté ce raisonnement. Non seulement n'y avait-il aucune preuve effective que le certificat de conformité serait refusé par la municipalité, mais la Cour a également jugé qu'aucune disposition ou règle de droit n'empêchait le greffier de délivrer le certificat en énonçant les éléments de contravention à la réglementation municipale, en précisant que cette réglementation était inapplicable et ne pouvait empêcher l'implantation de l'aérodrome[135]. En appel, le procureur général du Canada plaidait quant à lui que pour déterminer si la *Loi sur la qualité de l'environnement* entravait l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique, et vu l'ampleur du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre provincial par l'article 22, il fallait considérer la possibilité que ce pouvoir soit exercé pour entraver la compétence fédérale. La Cour d'appel a tranché cette question de la manière suivante :

> La Cour est d'avis qu'il ne peut être présumé que le [ministre] va exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à entraver l'exercice de la compétence fédérale. Les intimées n'ont jamais soumis de demande d'autorisation. De la même façon qu'il faut interpréter la loi en lui donnant un sens qui respecte le partage des compétences, ainsi faut-il présumer que, dans le contexte de l'article 22 L.q.e., le ministre saisi d'une demande de certificat d'autorisation n'exercera pas son pouvoir discrétionnaire de manière à agir de façon illégale en refusant le certificat d'autorisation et en empêchant ainsi l'implantation de l'aérodrome. Dans cette mesure, on peut sérieusement soutenir que l'article 22 al. 2 n'entrave pas gravement l'exercice de la compétence fédérale[136].

Cette interprétation se dégage également du jugement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Coastal First Nations* (2016), où la Cour a estimé que le processus provincial d'évaluation des impacts environnementaux ne constitue pas en soi une entrave constitutionnelle et conclut que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique qu'au moment où le gouvernement provincial aura effectivement pris une décision au terme de ce processus[137]. Ces décisions nous paraissent plus conformes aux enseignements de la Cour suprême qui privilégie, dans la mesure du possible, l'application régulière des lois adoptées par le Parlement fédéral et les provinces.

Si l'étendue de la compétence constitutionnelle des autorités locales semble effectivement avoir augmenté à la suite des modifications apportées par la Cour suprême à la doctrine de l'exclusivité des compétences, la jurisprudence postérieure à 2007 nous permet également d'en établir les limites. Ainsi, des jugements ont déclaré inapplicables les normes suivantes, dont les effets étaient trop lourds et allaient parfois même jusqu'à interdire une activité de compétence fédérale : les dispositions d'une loi provinciale prévoyant la vente des terres appartenant à la Couronne fédérale comme sanction pour le non-paiement par les autorités aéroportuaires d'une dette contractuelle[138] ; les dispositions de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* empêchant le lotissement et la cession de terres appartenant à la Couronne fédérale lorsqu'elles sont situées en zone agricole[139] ; un règlement municipal de zonage et les dispositions de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* interdisant la construction d'un aérodrome[140] ; un règlement municipal

135. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par. 62, 63 et 65.

136. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par.77 (nous soulignons).

137. *Coastal First Nations v. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 74 et 76. Pour plus de détails sur cette affaire, voir la section 2.2.1.

138. *Vancouver International Airport Authority c. British Columbia (Attorney General)*, 2011 BCCA 89.

139. *Mirabel (Ville de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012 QCCA 368.

140. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536 ; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 RCS 453.

permettant d'imposer des délais et des modifications à un réseau de télécommunication[141]. Dans les affaires *Châteauguay*[142] et *Chalets Saint-Adolphe*[143], que nous présenterons à la section 1.2.4, ce sont respectivement la décision d'une municipalité empêchant l'implantation d'une tour de télécommunication sur le site choisi par l'entreprise et un règlement interdisant aux non-résidents d'amarrer leur embarcation aux débarcadères municipaux qui ont été jugés inapplicables à des activités de compétence fédérale. Enfin, dans une décision qui sera détaillée à la prochaine section, l'Office national de l'énergie (« ONÉ ») a jugé inapplicables deux règlements municipaux empêchant le promoteur d'un pipeline d'effectuer des levées géotechniques et d'autres examens requis sur des terrains de la municipalité[144]. Ces renseignements étaient nécessaires pour que l'ONÉ puisse étudier les aspects techniques et environnementaux du tracé proposé et faire ses recommandations au gouvernement fédéral. L'application sans nuance par la municipalité de ces deux règlements avait « des répercussions considérables et directes sur la structure finale de toute entreprise que l'Office pourrait autoriser[145] » et entravait donc le cœur de la compétence fédérale sur le transport interprovincial.

1.2.3 La doctrine de la prépondérance fédérale

Une loi provinciale valide n'entravant pas le cœur d'une compétence fédérale peut néanmoins être déclarée inopérante et sans effet si elle est incompatible avec une loi fédérale. Dans ces cas, en vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale, les tribunaux doivent « déterminer si le chevauchement qui existe entre elles constitue un conflit suffisamment grave pour rendre inopérante la loi provinciale[146] ». Suivant cette doctrine, la législation fédérale a prépondérance sur une législation provinciale valide mais incompatible avec elle.

Tandis que la doctrine de l'exclusivité des compétences se rapporte à la portée de la compétence fédérale, la doctrine de la prépondérance fédérale se rapporte à la manière dont la compétence fédérale est exercée[147]. Elle est beaucoup mieux adaptée que la première au fédéralisme coopératif promu par la Cour suprême[148]. En effet, la doctrine de l'exclusivité peut conduire à des vides juridiques dans la mesure où les provinces ne peuvent entraver le cœur d'une compétence fédérale même en l'absence de loi fédérale sur le sujet. La doctrine de la prépondérance a un effet moins draconien sur les lois provinciales. Elle suppose un conflit entre une loi provinciale et une loi fédérale ; la loi provinciale devient inopérante seulement dans la mesure où il y a conflit. Si la loi fédérale devait un jour être abrogée, il n'y aurait plus de conflit et la loi provinciale retrouverait toute sa force.

La partie qui invoque l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale doit démontrer une incompatibilité réelle entre les législations fédérale et provinciale[149]. Cette incompatibilité peut résulter de deux

---

141. *Vidéotron c. Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571.
142. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 79.
143. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491, par. 39.
144. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision nº 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 16, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/2541380>.
145. *Ibid.*
146. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 16.
147. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 62.
148. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 69.
149. *Ibid.*, par. 75.

types de conflit : 1) un conflit d'application, c'est-à-dire une contradiction expresse, ou 2) un conflit d'objet[150]. Le premier type désigne « un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit "oui" et l'autre dit "non", que l'"on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles" ou que l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre[151] ». Un simple dédoublement de normes semblables entre les paliers fédéral et provincial ne constitue pas un conflit d'application[152]. Plus encore, il a été reconnu qu'une norme provinciale pouvait généralement ajouter des exigences supplémentaires à celles de la norme fédérale dans la mesure où le citoyen est en mesure de respecter les deux régimes[153]. Ainsi, dans l'arrêt *Spraytech*, la Cour suprême a jugé qu'un règlement municipal interdisant l'épandage de pesticides résidentiels n'entrait pas en conflit avec une loi fédérale permettant leur usage à la condition de le faire conformément aux instructions du fabricant[154].

Dans l'arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, la Cour suprême a reconnu qu'un conflit d'objet pouvait également survenir dans les cas où la norme provinciale va à l'encontre de la réalisation de l'objectif de la norme fédérale, c'est-à-dire lorsque l'obligation de se conformer à celle-ci équivaudrait à déjouer l'intention du Parlement fédéral, même s'il était théoriquement possible de se conformer aux deux textes de loi[155]. Par exemple, il a été jugé qu'une loi provinciale interdisant aux non-avocats d'exercer le droit devant un tribunal moyennant rétribution allait à l'encontre de l'intention du Parlement lorsqu'il adopta une loi autorisant des non-avocats à agir devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié moyennant (ou non) rétribution afin de favoriser le caractère informel et l'accessibilité du processus d'audience judiciaire[156]. Bien que la loi fédérale n'exigeât pas la comparution par des non-avocats, l'interdiction posée par la loi provinciale venait déjouer cette intention.

Dans l'affaire *Burnaby*, en matière de transport d'hydrocarbures, la doctrine du conflit a permis de rendre inopérants deux règlements municipaux empêchant un projet d'agrandissement d'un pipeline par une entreprise fédérale souhaitant ajouter 987 kilomètres au tracé[157]. Ce projet d'agrandissement nécessitait la construction de deux conduites de livraison dans la ville de Burnaby. Pour ce faire, l'entreprise tentait d'obtenir, en vain, l'autorisation de la ville de pénétrer sur certaines parties des terrains pour mener les levés géotechniques et les examens requis afin de fournir à l'ONÉ les renseignements nécessaires pour recommander ou non le projet au gouvernement fédéral. Selon la ville, les travaux envisagés contrevenaient à l'article 5 du *Règlement 1979 de Burnaby relatif aux parcs* interdisant « de couper, briser, détériorer, endommager, défigurer, détruire, souiller ou polluer un bien meuble ou des arbres, arbustes, plantes, pelouses ou fleurs se trouvant dans un parc », ainsi qu'à l'article 24 du *Règlement 1961 de Burnaby relatif à la voirie et à la circulation routière* qui interdit

150. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 64, et *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 17.

151. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191.

152. *Ibid.*, p. 186-190.

153. Voir *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 34-41.

154. *Ibid.*

155. *Banque de Montréal c. Hall,* [1990] 1 RCS 121, p. 151-154. Voir aussi *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, et *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73.

156. *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113.

157. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 2, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2541053>.

« d'exécuter des travaux d'excavation ou de construction, nuire, grever, entraver, détériorer ou endommager une partie quelconque d'une voie publique ou d'un autre lieu public sans l'autorisation écrite du conseil et sous réserve des modalités que celui-ci peut rattacher à cette autorisation[158] ».

Rencontrant de la résistance de la part de la ville, Trans Mountain s'est adressée à l'ONÉ pour obtenir son interprétation de l'alinéa 73a) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui prévoit que la compagnie peut « pénétrer sans autorisation sur tout terrain, appartenant ou non à la Couronne et situé sur le tracé de son pipeline, et y faire les levés, examens ou autres préparatifs requis pour fixer l'emplacement de celui-ci et marquer et déterminer les parties de terrain qui y seront appropriées[159] ». L'ONÉ a confirmé que Trans Mountain avait le pouvoir de pénétrer sur les terrains de Burnaby sans son autorisation pour y faire les levées et examens en question[160].

L'entreprise a ensuite déposé une requête sollicitant une ordonnance visant l'interdiction pour Burnaby de lui refuser l'accès temporaire à ses terrains, à laquelle était joint un avis de question constitutionnelle quant à l'applicabilité et l'opérabilité des règlements en question. Le 23 octobre 2014, l'ONÉ a rendu la *Décision nº 40*, dans laquelle il conclut à un conflit d'application et un conflit d'objet entre l'alinéa 73a) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ces règlements municipaux[161]. Le premier type d'incompatibilité découle du fait qu'il est impossible pour Trans Mountain de se conformer à la fois aux règlements municipaux et à la loi fédérale. L'alinéa 73a) permet à la compagnie de pénétrer sans autorisation sur des terrains afin d'y faire les levés, examens ou autres préparatifs requis pour l'examen de la demande. Il ressort d'ailleurs de la preuve qu'il est nécessaire d'enlever des broussailles et d'abattre des arbres pour faire les levés et que l'exécution des travaux nécessite de ralentir la circulation routière[162]. Parallèlement, le règlement sur les parcs interdit de manière absolue de couper ou de détériorer la végétation et le règlement sur la circulation routière subordonne les travaux de ce type à l'obtention d'une autorisation que le conseil municipal de la ville de Burnaby refuse tout simplement d'envisager[163]. Il n'est donc pas possible d'entreprendre les levés et examens requis sans que cela entraîne l'inobservance des règlements municipaux.

Le conflit d'objet survient quant à lui du fait que l'objet de l'alinéa 73a) est de recueillir les renseignements nécessaires pour permettre à l'ONÉ de faire une recommandation quant à la demande de certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ; l'obligation de respecter les normes réglementaires aurait donc pour effet d'entraver la réalisation de cet objectif[164]. La *Décision nº 40* montre qu'une norme municipale ne peut interdire de manière absolue une activité expressément autorisée par une loi fédérale, ce qui équivaudrait ici à priver l'organisme de juridiction fédérale d'une partie de son

158. *Ibid.*, p. 4.
159. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N-7, art. 73a).
160. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 28 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain —Lettre du 8 août 2014 de Trans Mountain concernant l'alinéa 73a) de la Loi sur l'Office national de l'énergie (la Loi) et avis de question constitutionnelle du 5 août 2014 de la Ville de Burnaby (Burnaby)*, OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 2, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2498180>.
161. *Décision n° 40*, p. 13.
162. *Ibid.*, p. 13-14.
163. *Ibid.*
164. *Ibid.*

pouvoir de décision sur le projet[165]. Ces conclusions auxquelles est parvenu l'ONÉ ont été approuvées par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans une affaire subséquente[166].

Comme nous pouvons le constater à la lumière des développements qui précèdent, l'interprétation des doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance constitue un enjeu majeur du partage des compétences et influe directement sur l'étendue des compétences respectives des provinces (et municipalités) et du Parlement fédéral[167]. C'est la raison pour laquelle la Cour suprême affirme que la doctrine de la prépondérance doit recevoir une interprétation restrictive dans un contexte de fédéralisme coopératif où l'on cherche à permettre, dans la mesure du possible, les chevauchements entre les compétences du Parlement et des provinces[168]. Plus particulièrement, la partie qui souhaite faire déclarer inopérante une loi provinciale au motif qu'elle va à l'encontre de l'objectif du Parlement a un fardeau de preuve élevé[169] et doit fournir une « preuve claire[170] » et précise de l'objet de la loi fédérale[171].

Dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, la Cour suprême du Canada a pris soin de rappeler qu'il faut éviter de donner une portée trop large aux décisions antérieures ayant appliqué la notion de conflit d'objet, car cela équivaudrait plus ou moins à faire revivre le critère du « champ occupé » qu'elle avait rejeté dans un arrêt précédent[172]. Suivant cette théorie, les tribunaux devraient présumer que le législateur fédéral ait voulu exclure toute possibilité d'intervention provinciale sur une matière donnée dès que celui-ci a légiféré en détail sur la matière en question[173]. En agissant de la sorte, le Parlement aurait eu l'intention d'occuper le champ et sa loi devait donc avoir prépondérance sur une loi provinciale portant sur la même matière. La Cour suprême estime toutefois que cette théorie, à moins d'une preuve très claire de l'intention du Parlement d'occuper le champ[174], ne convient pas au fédéralisme coopératif[175].

---

165. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 115-116.

166. *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC*, 2015 BCSC 2140. Burnaby recherchait un jugement déclaratoire portant que l'ONÉ n'avait pas la compétence pour juger de l'applicabilité et de l'opérabilité de ses règlements. Le juge a décidé qu'il s'agissait là d'un abus de procédure, car Burnaby recherchait à contrôler indirectement les conclusions de la *Décision nº 40* alors même que la Cour d'appel fédérale n'avait pas autorisé l'appel. Confirmé en appel : *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC,* 2017 BCCA 132.

167. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 70.

168. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 21.

169. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 66.

170. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 21.

171. *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, [2015] 3 RCS 327, par. 86.

172. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 74. Voir aussi *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 RCS 725, par. 72.

173. Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », (2010) 3 *Revue québécoise de droit constitutionnel*, p. 18-20. Voir aussi François Joyal, « Le principe de la primauté de la législation fédérale en droit constitutionnel canadien », (1993) 27 *Revue Juridique Thémis* 109 ; Dominique ALHÉRITIÈRE, « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », (1971) 12 *Les Cahiers de droit* 545 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-10.5 à 16-15.

174. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 74.

175. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par.23.

Dans une décision récente, l'affaire *IMTT*, la Cour supérieure du Québec ouvre toutefois la porte à la résurgence de cette théorie du champ occupé en jugeant que la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec est inopérante sur le territoire et les activités du Port de Québec[176]. La Cour conclut, en effet, à un conflit réel entre, d'une part, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et, d'autre part, la *Loi maritime du Canada*, le *Règlement [fédéral] sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*[177] et le *Règlement [fédéral] sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes*[178]. Ces normes sont envisagées par le juge comme un « corpus » dont il s'attarde à dégager l'objectif, qui serait entravé par la loi provinciale.

Selon le juge, le rôle que le législateur a voulu confier aux administrations portuaires émane avant tout de leur loi constitutive, la *Loi maritime marchande*, qui vise « la réalisation des objectifs socioéconomiques et commerciaux du Canada, la promotion de sa compétitivité, de sa croissance et de sa prospérité économique, tout en offrant "un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement", mais aussi "un niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales[179]" ». En vue de réaliser ces objectifs, le Parlement fédéral a adopté le *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*, un règlement « exhaustif » adopté en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* dont les normes s'appliquent aux systèmes de stockage qui sont exploités par une entreprise fédérale. Puis vint le *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes* qui leur attribuait la responsabilité de procéder aux évaluations environnementales à l'égard de tout projet envisagé dans les ports canadiens. Ces normes fédérales forment, selon la Cour supérieure, un « *corpus* élaboré de normes législatives et réglementaires destinées à assurer la compétitivité du pays à l'échelle internationale[180] » en matière de navigation. Par l'adoption de ce « code complet », le Parlement aurait « exprimé clairement son intention de se réserver le dernier mot, en cas de conflit ou de désaccord, à l'égard de tout ce qui peut se rapporter à ses installations portuaires au pays[181] ». Dans ces conditions, le juge conclut à l'existence d'un conflit manifeste entre ces normes fédérales et toute législation ou réglementation provinciale qui pourrait priver l'autorité fédérale de son dernier mot advenant un conflit touchant au réseau portuaire. Et dans la mesure où la *Loi sur la qualité de l'environnement* attribue des pouvoirs importants au ministre provincial, la perspective d'un éventuel refus de sa part est « totalement incompatible avec l'intention clairement exprimée du Parlement » d'occuper le champ[182].

Ainsi, la présence d'une réglementation fédérale adoptée dans l'intérêt économique national, combinée à l'intention du Parlement d'accélérer et de faciliter l'approbation de projets maritimes, ont suffi dans cette affaire pour entraîner l'application de la doctrine du conflit d'objet et mettre à mal une loi provinciale aussi importante que la *Loi sur la qualité de l'environnement,* qui vise à régir une foule de situations, allant de l'évaluation environnementale des impacts d'un projet (art. 31.1 et s.), au rejet de contaminants (art. 20), à l'autorisation préalable des projets susceptibles d'émettre un contaminant ou affectant un cours d'eau (art. 22), à la

176. *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337.
177. DORS/2008-197 (Gaz. Can. II).
178. DORS/99-318 (Gaz. Can. II).
179. *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337, par. 250.
180. *Ibid.*, par. 260.
181. *Ibid.*
182. *Ibid.*, par. 263-265.

réhabilitation de terrains contaminés (art. 31.42 et s.), à l'accès à l'information environnementale (art. 118.5), etc. Ce jugement pourrait signifier que les lois provinciales en matière environnementale mais aussi toute loi provinciale qui gêne l'efficacité et la compétitivité des entreprises ou ouvrages fédéraux, seraient écartées par la doctrine du conflit et de la prépondérance fédérale. Dans une très récente décision, la Cour supérieure a tenu un raisonnement similaire, en jugeant que des règlements fixant les conditions d'utilisation des infrastructures municipales par des entreprises de communications, même s'ils étaient valides, seraient inopérants puisque le Parlement a adopté un « régime national complet et exclusif » en vue de permettre aux entreprises d'« intervenir rapidement et sans entrave[183] ». L'application des règlements municipaux aurait donc pour effet, selon la Cour, de déjouer l'intention du Parlement.

Pourtant, dans un partage des compétences où les législations des différents paliers peuvent se compléter, en particulier dans des domaines qui se chevauchent comme l'environnement, la Cour suprême a rappelé l'importance de ne pas créer de vides juridiques par l'application des doctrines de l'exclusivité ou du conflit[184]. De tels vides, contraires au principe de subsidiarité selon lequel le gouvernement le plus près des citoyens devrait disposer des pouvoirs réels lui permettant de répondre aux préoccupations locales[185], sont susceptibles de se produire lorsqu'un palier déréglemente un domaine comme celui de l'environnement afin d'accélérer les projets d'extraction et de transport des hydrocarbures et permet à cette industrie de s'autoréglementer comme l'a fait le gouvernement fédéral[186]. Il en résulte un droit de la protection de l'environnement appauvri[187], susceptible de mettre en danger la santé et la sécurité des citoyens qui habitent à proximité des installations de transport et qui vivent, chaque jour, avec les risques qu'elles comportent.

C'est aussi en partie ce type de déréglementation de la part du fédéral qui est responsable de la tragédie survenue en 2013 à Lac-Mégantic[188]. En effet, l'application de la doctrine du champ occupé en faveur du Parlement fédéral pourrait avoir pour effet de rendre inopérante, à des entreprises fédérales, la réglementation provinciale sur l'environnement, comme ce fut le cas dans l'affaire *IMTT*.

1.2.4 Le flou et l'imprévisibilité entourant l'application des doctrines constitutionnelles : l'exemple des affaires Châteauguay *et* Chalets Saint-Adolphe

L'issue de litiges en droit constitutionnel dépend de l'application de doctrines malléables aux contours flous, des opinions que les magistrats se font des faits propres à chaque affaire et des arguments qui leur sont soumis

183. *Vidéotron c. Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571, par. 188-189.
184. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 44.
185. *Ibid*., par. 45.
186. Jason MACLEAN, Meinhard DOELLE et Chris TOLLEFSON, « The Past, Present and Future of Canadian Environmental Law : A Critical Dialogue », (2016) 1 *Lakehead Law Journal* 79, p. 82 à 86 ; Lynda M. COLLINS et David R. BOYD, « Non-Regression and the *Charter* Right to a Healthy Environment », (2016) 29 *Journal of Environmental Law and Practice* 285, p. 287-288 ; Jocelyn STACEY, « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », (2016) 21 *Review of Constitutionnal Studies* 165, p. 166-167.
187. *Ibid*.
188. Alexandre SHIELDS, « Lac Mégantic. Une "défaillance réglementaire" en cause selon une étude », *Le Devoir,* 22 octobre 2013 Bruce CAMPBELL, *The Lac-Mégantic Disaster – Where Does the Buck Stop ?*, Centre canadien de politiques alternatives, 2013, en ligne : <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/10/Lac-Megantic_Disaster.pdf>.

par les parties. Il est par conséquent difficile de déterminer, avec suffisamment de certitude, si un litige donné sera tranché favorablement ou non pour la province ou la municipalité. Les affaires *Châteauguay* et *Chalets Saint-Adolphe* illustrent très bien cette réalité.

1.2.4.1 Affaire Châteauguay

Afin d'améliorer son réseau de téléphonie cellulaire, Rogers Communications souhaite construire une tour de télécommunication sur le territoire de la Ville de Châteauguay. À la suite de l'établissement d'une aire de recherche, un terrain situé au 411, boulevard Saint-Francis est retenu, le ministre fédéral de l'Industrie autorisant subséquemment Rogers à y installer sa tour en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur la radiocommunication*[189]. S'ensuit une pétition de citoyens qui s'opposent à la construction de la tour, car ils craignent ses effets sur leur santé et sur l'environnement. Des pourparlers sont engagés concernant un site alternatif de moindre impact situé dans l'aire de recherche, mais Rogers décide finalement de retenir le site initial, car le site alternatif ne peut être acquis à brève échéance. Quelques mois plus tard, invoquant la santé, le bien-être de ses citoyens ainsi que l'organisation harmonieuse de son territoire, la Ville de Châteauguay interdit à Rogers de construire son antenne au 411, Saint-Francis pour une période de deux ans (renouvelée par la suite pour deux autres années), conformément à la *Loi sur les cités et villes*[190] et la *Loi sur l'expropriation*[191].

Ayant perdu en partie devant la Cour supérieure[192], Rogers se pourvoit en appel. Or, selon la Cour d'appel, Châteauguay avait le pouvoir d'interdire la construction de l'antenne sur le site choisi par Rogers afin « de répondre aux inquiétudes des citoyens de Châteauguay concernant les répercussions possibles des ondes radio sur leur santé et pour assurer un développement harmonieux de son territoire[193] ». La Cour ajoute, en application du principe de précaution, que la municipalité n'avait pas à trancher la controverse scientifique sur le caractère néfaste ou non des antennes pour la santé humaine avant d'exercer ses compétences sur l'aménagement du territoire et l'environnement[194]. La Cour refuse par ailleurs d'appliquer la doctrine de l'exclusivité puisqu'il n'existerait aucune décision antérieure justifiant son application à la question précise de l'emplacement d'une antenne de télécommunications[195].

La Cour suprême arrive à des conclusions complètement différentes. Rappelant que le Parlement fédéral dispose d'une compétence exclusive en matière de radiocommunication, qui inclut le pouvoir de choisir l'emplacement des infrastructures, elle affirme que l'analyse de la preuve n'autorise qu'une seule conclusion : le caractère véritable de l'avis est de choisir l'emplacement d'une infrastructure en matière de radiocommunication, et celui-ci est donc invalide[196]. La municipalité ne pouvait pas interdire la construction d'une antenne sur le site choisi par l'entreprise sans outrepasser ses pouvoirs. Dans la mesure où l'interdiction municipale a empêché Rogers de construire sa tour pour deux périodes successives de deux ans, et qu'il n'existait aucune

189. L.R.C. 1985, c. R-2.
190. RLRQ, c. C-19.
191. RLRQ, c. E-24.
192. Voir *White c. Châteauguay (Ville de)*, 2013 QCCS 3138.
193. *White c. Chateauguay (Ville de)*, 2014 QCCA 1121, par. 66 et 78. Voir David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 102-106.
194. *Ibid.*, par. 68 et 69.
195. *Ibid.,* par. 81 et 82.
196. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 44-46.

solution de rechange à brève échéance, la Cour conclut par ailleurs que cette interdiction constitue une atteinte grave et importante au cœur de la compétence fédérale et qu'elle entrave le développement et l'exploitation efficace de la radiocommunication[197].

Concurrent dans cette affaire[198], le juge Gascon est quant à lui d'opinion que le caractère véritable de l'interdiction municipale vise l'aménagement harmonieux du territoire et la protection du bien-être et de la santé de ses citoyens, des matières qui relèvent des compétences provinciales (donc municipales[199]) en vertu des paragraphes 92(13) et 92(16) *L.C. 1867*[200]. Il estime, cependant, qu'en empêchant Rogers de construire son antenne sur le site de son choix, cette interdiction entrave le cœur de la compétence fédérale[201]. Sa conclusion sur ce point aurait été la même dans le cas où le terrain alternatif choisi par la municipalité aurait été disponible à brève échéance, contrairement à ce que laisse entendre la majorité de la Cour.

1.2.4.1 Affaire Chalets Saint-Adolphe

Au mois d'avril 2006, la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard adopte le règlement 535-2, qui porte sur l'accès aux lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie, la protection de leurs berges et la sécurité nautique. Sous réserve de certaines exceptions, le règlement oblige les propriétaires d'embarcations motorisées à emprunter les débarcadères de la municipalité pour la mise à l'eau et la sortie, en ayant soin de faire nettoyer leur coque au préalable. Seuls les résidents de la municipalité ont le droit d'utiliser les débarcadères. M. Feldman, qui exploite une entreprise de location de chalets par l'entremise de Chalets Saint-Adolphe inc., dépose devant la Cour supérieure une requête en jugement déclaratoire visant à faire déclarer ce règlement inconstitutionnel. Selon le requérant, le règlement serait *ultra vires*, car il a pour objet de légiférer sur la navigation et le droit du public à la navigation, des domaines qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu du paragraphe 91(10) de la *L.C. 1867*.

Le juge de la Cour supérieure estime que le règlement 535-2 vise la protection de l'environnement, plus particulièrement la protection des berges et la qualité de l'eau et des lacs[202]. Ainsi, son caractère véritable se rattache à une matière qui relève d'une compétence provinciale[203] déléguée aux municipalités[204]. Dans la mesure où, selon le juge, le règlement touche accessoirement à la compétence fédérale sur la navigation, cela ne saurait affecter sa validité[205]. Quant à la doctrine de l'exclusivité des compétences, le juge conclut qu'elle ne s'applique pas, car l'environnement est une matière législative qui présente un double aspect[206]. Et même

197. *Ibid.*, par. 71-72.
198. Dans une affaire, un juge est concurrent lorsqu'il est d'accord avec ses collègues sur le sort du pourvoi, mais en désaccord quant aux motifs exprimés.
199. Rappelons que le droit constitutionnel canadien ne fait pas de distinction entre les pouvoirs provinciaux et municipaux aux fins du partage des compétences, puisque les municipalités exercent des compétences déléguées en vertu du paragraphe 92(8) de la Constitution.
200. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 79.
201. *Ibid.*, par. 121.
202. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Aldophe d'Howard (Municipalité de)*, 2009 QCCS 18, par. 33-38.
203. *Ibid.,* par. 43-50.
204. *Loi sur les compétences municipales,* RLRQ, c. 47.1, art. 4 et 19.
205. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Aldophe d'Howard (Municipalité de)*, 2009 QCCS 18, par. 41-42.
206. *Ibid.*, par. 61-62.

si elle avait été applicable, le juge précise que le règlement n'entrave pas le cœur de la compétence fédérale en matière de navigation, puisque la limitation du droit d'accès aux lacs n'a pas pour effet d'« éviscérer » le pouvoir du Parlement[207].

À l'instar de la Cour suprême dans l'affaire Châteauguay, la Cour d'appel arrive à des conclusions bien différentes. En effet, selon le juge Gagnon, qui rédige les motifs pour la majorité, la réglementation de l'accès à un cours d'eau navigable relève de la compétence exclusive du Parlement, et la municipalité ne peut conséquemment interdire l'accès aux plans d'eau locaux[208]. Les dispositions du règlement interdisant l'accès à l'eau sont donc invalides. Si l'interdiction avait été valide, le règlement aurait constitué une entrave sérieuse au cœur de la compétence fédérale sur la navigation[209].

Les motifs dissidents du juge Léger vont dans le sens contraire. Soulignant d'entrée de jeu que son collègue le juge Gagnon n'aurait pas appliqué de manière adéquate les enseignements de la Cour suprême sur la doctrine du caractère véritable, il juge que le règlement possède toutes les caractéristiques d'une réglementation valide sur l'environnement[210]. Puisque le règlement n'interdit pas l'accès aux lacs de manière absolue, il apparaît que la municipalité a essentiellement voulu réduire le nombre d'embarcations motorisées[211]. Mettant de l'avant le principe du fédéralisme coopératif, il conclut que la doctrine de l'exclusivité ne s'applique pas, puisqu'il n'existe aucune décision antérieure favorisant son application à la question litigieuse, soit l'accès à l'eau sur un lac enclavé[212].

Les principes constitutionnels explicités ci-dessus permettront maintenant de s'interroger sur l'applicabilité des normes locales au projet de pipeline interprovincial Énergie Est. Si, comme nous venons de l'observer, le droit constitutionnel comporte une part inévitable d'imprévisibilité, l'analyse de la jurisprudence canadienne permet néanmoins de tirer certaines conclusions et de les appliquer, par analogie, à ce type de projet.

---

207. *Ibid.*, par. 65 et 73-74.
208. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491, par. 40-42.
209. *Ibid.*, par. 58 et 63-64.
210. *Ibid.*, par. 112-113.
211. *Ibid.*, par. 116-117.
212. *Ibid.*, par. 137, 141 et 144.

PARTIE 2 – LE PROJET ÉNERGIE EST : ÉTUDE DE CAS CONCERNANT L'APPLICATION DES NORMES LOCALES À UN PROJET DE TRANSPORT INTERPROVINCIAL

Les projets de pipelines impliquant de nouvelles constructions ou le changement de vocation d'infrastructures existantes ont souvent soulevé la controverse au Canada[1]. Ce fut notamment le cas pour l'inversion de la Ligne 9B (Ontario et Québec) et pour le remplacement de la Ligne 3 d'Enbridge (Alberta), pour le projet Northern Gateway d'Enbridge (Colombie-Britannique) ou encore pour le défunt projet Énergie Est, proposé par TransCanada PipeLines Limited (« TransCanada »). Ce dernier projet a suscité une vague d'opposition importante au pays. Au Québec, sur le plan politique, une multitude d'acteurs de la société civile se sont publiquement opposés au projet, au nombre desquels se trouvaient les 82 villes de la Communauté métropolitaine de Montréal[2], l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador[3] ainsi que la Fédération des municipalités du Québec, qui regroupe près de 1 000 municipalités et MRC représentant elles-mêmes 3,8 millions de citoyens[4]. Cette opposition ne fut pas que politique : le projet engendra plusieurs débats juridiques qui furent portés devant les tribunaux[5]. Une situation semblable s'est développée autour de l'actuel projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain vers la côte Ouest. Le rapport de recommandation de l'Office national de l'énergie (« ONÉ ») et le décret du gouverneur en conseil approuvant le projet font l'objet de quinze contrôles judiciaires devant la Cour d'appel fédérale menés par plusieurs communautés autochtones, des municipalités et des organismes environnementaux[6]. Plus récemment, le gouvernement de la Colombie-Britannique déclarait son opposition au projet et obtenait le statut d'intervenant auprès de la Cour afin de s'y opposer[7].

---

1. Voir Nigel BANKES, « Pipelines, l'Office national de l'énergie et la Cour fédérale », *Publication trimestrielle sur la réglementation de l'énergie*, vol. 3, n° 2, 2015, en ligne : <http://www.energyregulationquarterly.ca/fr/case-comments/pipelines-the-national-energy-board-and-the-federal-court#sthash.TPlNMDyo.dpbs> ; Sonia SAVAGE, « Bill C-38 and the Evolution of the National Energy Board : The Changing Role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », *Institut canadien du droit des ressources*, 2016, en ligne : <https://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/51110/1/EvolvingRoleOP52w.pdf>.

2. Jeanne CORIVEAU, « C'est "non", scandent les maires de la CMM », *Le Devoir,* 22 janvier 2016.

3. Alexandre SHIELDS, « Un "non" autochtone lourd d'impacts », *Le Devoir,* 16 juin 2016.

4. Alexandre SHIELDS, « La Fédération québécoise des municipalités s'oppose à Énergie Est », *Le Devoir,* 20 juin 2017.

5. Voir les encadrés de la section 2.1.

6. Voir OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Contestations judiciaires de décisions de l'Office national de l'énergie ou du gouverneur en conseil*, 2017, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/pplctnflng/crt/index-fra.html>.

7. Roshini NAIR, « Federal Court Grants B.C. Intervener Status in Trans Mountain Challenge with Harshly Worded Judgment », *CBC News* (29 août 2017), en ligne : <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/federal-court-grants-b-c-intervener-status-in-trans-mountain-challenge-with-harshly-worded-judgment-1.4267276> .

L'ampleur de ces controverses s'explique sans doute par les nombreux enjeux locaux et nationaux soulevés par les projets en question. Par exemple, le projet Énergie Est était constitué d'un pipeline d'une longueur approximative de 4 500 km destiné à transporter du pétrole brut en provenance d'un complexe d'approvisionnement en Alberta vers trois raffineries situées dans l'est du Canada (Québec et Nouveau-Brunswick) et un terminal maritime situé près de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick[8]. Le projet impliquait à la fois la construction de 1 500 km de nouveaux tronçons de pipeline (dont plus de 650 km au Québec) et la conversion d'environ 3 000 km d'installations de gazoduc existantes appartenant à TransCanada. À terme, Énergie Est aurait été un des plus importants pipelines en Amérique du Nord et aurait permis de transporter environ 1,1 million de barils de pétrole brut par jour[9]. Le tracé d'Énergie Est touchait des centaines de propriétaires fonciers et de municipalités qui, si le projet s'était réalisé, auraient dû vivre avec les risques d'un déversement d'hydrocarbures, sans parler de la dévaluation foncière qui peut en résulter. Plus encore, au moins 75 % des quelques 650 kilomètres de pipeline devant être construits au Québec étaient situés en zone agricole[10], et le tronçon québécois traverserait environ 830 cours d'eau[11] ainsi qu'un certain nombre d'aires protégées et d'habitats fauniques et floristiques. Au-delà des conséquences financières et environnementales et des impacts sur la santé et la sécurité publique qu'engendrerait un éventuel déversement d'hydrocarbures, il faut mentionner enfin que les projets de pipelines tels Énergie Est et Trans Mountain vont de pair avec une croissance de l'industrie des sables bitumineux qui semble en contradiction avec les objectifs du Canada dans la lutte contre les changements climatiques et avec ses engagements suivant l'accord de Paris.

Dans ce contexte, il est légitime de chercher à connaître la nature des normes – fédérales et locales – encadrant un projet de pipeline interprovincial et les problèmes qu'il pourrait engendrer. Malgré l'abandon du projet Énergie Est par TransCanada en octobre 2017[12], le projet demeure un exemple de choix pour illustrer les questions constitutionnelles et les difficultés liées à l'application des normes locales à un projet interprovincial relevant principalement de la compétence fédérale.

Ces questions se posent encore à l'heure actuelle à l'égard de plusieurs autres projets, comme en témoigne la récente ordonnance de l'ONÉ reliée à un nouvel avis de question constitutionnelle de Trans Mountain quant à l'applicabilité et l'opérabilité des règlements de la ville de Burnaby, cette fois-ci au stade de la construction du projet approuvé par le gouvernement fédéral[13]. Et elles se poseront sans doute encore dans l'avenir. En effet, selon ses promoteurs, la justification principale d'un projet comme Énergie Est reposait sur la nécessité de désenclaver la production de pétrole de l'Ouest canadien, qui souffre d'un manque de capacité de trans-

8. Pour plus de détails, voir TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Consolidated application – Volume 1 : Application and project overview*, *Section 2 : Project overview* (mai 2016), p. 2-5, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/2957695>.

9. *Ibid*.

10. Alexandre SHIELDS, « Péril noir sur le monde agricole », *Le Devoir,* 5 mars 2016.

11. Mathieu GOBEIL, « Le pipeline Énergie Est traverserait quelque 830 cours d'eau au Québec », *ICI-Radio-Canada* (28 janvier 2016), en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/762018/trace-energie-est-rivieres-cours-eau-quebec-municipalite-longueur-troncon-petrole>.

12. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Lettre à l'ONÉ – TransCanada retire la demande des projets Énergie Est et Réseau principale Est* (5 octobre 2017), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/3336489>.

13. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Lettre et ordonnance MO-057-2017 – Toutes les parties à l'instance MH-081-2017 – Projet d'agrandissement du réseau et avis de question constitutionnelle* (7 décembre 2017), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3 %A9ment/Afficher/3393185>.

port, afin d'offrir à celle-ci des marchés diversifiés (est du Canada, États-Unis, Europe, Asie) dans un contexte où leurs prévisions concernant l'offre et le marché du pétrole brut indiqueraient une augmentation de l'approvisionnement provenant de l'Ouest canadien[14]. Dans un récent rapport, publié en juin 2017, l'Association canadienne des producteurs pétroliers dit prévoir que la production quotidienne augmentera de 30 % d'ici à 2030 pour passer 5,4 millions de barils par jour[15]. Ainsi, à la suite de l'abandon d'Énergie Est et compte tenu de l'incertitude qui plane sur le sort du projet Trans Mountain, il est raisonnable de s'attendre à de nouvelles tentatives visant à offrir une capacité de transport accrue au pétrole de l'Ouest canadien, ce qui pourrait potentiellement réactiver au Québec des projets concernant la Ligne 9B ou le pipeline Portland-Montréal.

Dans cette partie, nous présentons tout d'abord (section 2.1) les grandes lignes du cadre juridique fédéral et provincial qui guide l'évaluation, l'autorisation puis la mise en œuvre d'un projet comme Énergie Est en territoire québécois, le tout en incorporant une chronologie des débats judiciaires reliés au projet afin d'apporter un éclairage plus pratique aux enjeux sociojuridiques qu'il comporte. À partir de ces enseignements, nous étudierons ensuite les enjeux constitutionnels soulevés par l'application de certaines normes locales à un projet de ce type (section 2.2).

2.1 Le cadre législatif du projet

Toute entreprise de transport interprovincial relève de la compétence fédérale en vertu des paragraphes 92(10) a) et 91(29) de la *L.C. 1867*[16]. Le Parlement fédéral a créé l'ONÉ, un organisme de régulation énergétique auquel il a attribué diverses fonctions, dont celle de rendre des décisions et de formuler des recommandations à l'intention du gouverneur général en conseil à l'égard de demandes concernant des pipelines interprovinciaux et leurs infrastructures connexes[17]. L'ONÉ est également chargé de surveiller ces pipelines et de s'assurer que leur exploitation est effectuée en conformité avec les exigences réglementaires[18]. Ainsi, le projet Énergie Est

14. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Consolidated application – Volume 1 : Application and project overview*, *Section 3 : Project justification* (mai 2016), p. 3-5, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/2957695>.

15. CANADIAN ASSOCIATION OF PETROLEUM PRODUCERS, *Crude Oil Forecast, Markets and Transportation* (juin 2017), en ligne : <http://www.capp.ca/publications-and-statistics/publications/303440>.

16. Aux fins du paragraphe 92(10)a), le terme *entreprise* désigne un ensemble d'opérations, de services ou un « arrangement » dans le cadre duquel des installations ou de l'équipement matériels sont utilisés, et il est donc possible qu'une compagnie ou une société privée exploite à la fois des entreprises fédérales et des entreprises provinciales. Voir David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 45. De manière générale, voir Micheline PATENAUDE, « L'entreprise fédérale », (1990) 31 *Les Cahiers de droit* 1195.

17. Voir l'article 2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (L.R.C. [1985], c. N-7), qui définit un pipeline comme une « canalisation servant ou destinée à servir au transport du pétrole, du gaz ou de tout autre produit, et reliant une province et une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province ou de la zone extracôtière […] », tout en incluant les infrastructures connexes.

18. À ce sujet, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, dans son rapport de l'automne 2015, soulève d'importantes inquiétudes. Elle y indique en effet que la surveillance des pipelines effectuée par l'ONÉ quant au respect des exigences en matière d'exploitation est inappropriée. Elle rapporte de plus que l'ONÉ n'effectue pas un suivi adéquat des écarts de conformité des compagnies avec la réglementation et juge son système de gestion de l'information désuet et inefficace. Elle souligne enfin la difficulté de l'ONÉ à retenir des employés spécialisés en matière d'intégrité des pipelines et de conformité réglementaire. Voir COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU

relevait au premier chef de l'ONÉ et était assujetti à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à certains règlements connexes[19], ainsi qu'à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[20].

Le fait qu'une entreprise relève de la compétence provinciale ou fédérale n'implique aucunement que celle-ci soit soustraite à l'application des lois validement adoptées par l'autre palier. En effet, selon Jean Leclair, « la notion d'enclave fédérale ou provinciale n'est pas reconnue en droit canadien[21] » ; il est donc acquis que les normes locales (provinciales et municipales) valides d'application générale[22] s'appliquent par principe aux entreprises fédérales, un point qui tend souvent à être négligé. Ainsi, jusqu'à preuve du contraire, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'un tribunal déclare une norme particulière inapplicable ou inopérante à l'égard d'un projet de transport interprovincial, les normes provinciales et municipales s'appliquent à celui-ci ; il ne saurait constituer une enclave fédérale. Pourtant, dans la demande qu'ils ont déposée auprès de l'ONÉ et comme le font souvent des entreprises fédérales, ses promoteurs affirmaient qu'« [e]n tant qu'ouvrage et entreprise fédéraux relevant de la compétence réglementaire de l'ONÉ, le Projet n'a pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale provinciale[23] ». Ils précisaient cependant qu'ils entreprendraient au Québec deux processus d'évaluation provinciaux supplémentaires « pour améliorer la communication avec le gouvernement provincial et les autres parties intéressées ainsi que pour faciliter leur participation au processus amorcé par l'ONÉ[24] » : une évaluation environnementale en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, « qui comprendra probablement des consultations publiques menées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)[25] », et une étude de l'utilisation et de l'acquisition des droits sur les terres agricoles en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*[26] et de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*[27].

Cette attitude de l'entreprise ne se justifie pas eu égard à la complexité de la réalité constitutionnelle canadienne. Comme le soulignait à juste titre l'ONÉ dans sa *Décision n° 40* (2014), bien qu'en application des doc-

---

DÉVELOPPEMENT DURABLE DU CANADA, *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable, Le point de vue de la commissaire*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, automne 2015, p. 4.

19. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, DORS/2016-133 (Gaz. Can. II) ; *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, DORS/99-294 (Gaz. Can. II).

20. L.C. 2012, c. 19, art. 52.

21. Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 41. Voir *Construction Montcalm inc. c. Commission du salaire minimum du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 777 ; *CTCUQ c. Canada*, [1990] 2 R.C.S. 838, p. 851-852 ; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3, p. 68.

22. Une loi est considérée comme étant d'application générale lorsqu'elle est destinée à s'appliquer à toute entreprise sur le territoire provincial, peu importe que celle-ci soit locale ou interprovinciale, et qu'elle ne vise pas distinctement et défavorablement des entreprises fédérales. Voir *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309, p. 321-322 ; *Kruger* et al. *c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104, p. 110.

23. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Consolidated application – Volume 14 : Project and assessment overview, Section 3 : Regulatory context* (mai 2016), p. 3-3, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/2968025> (notre traduction).

24. *Ibid*.

25. *Ibid*.

26. RLRQ, c. P-41.1.

27. RLRQ, c. A-4.1.

trines constitutionnelle certaines normes locales puissent être déclarées inopérantes ou inapplicables à une entreprise fédérale,

> Cela ne veut pas dire qu'une société pipelinière peut se soustraire à une loi provinciale ou un règlement municipal de façon générale. Bien au contraire. Les pipelines relevant de la réglementation fédérale doivent, en application des lois et des conditions imposées par l'Office, respecter toute une panoplie de lois provinciales et de règlements municipaux[28].

Dans ce qui suit, nous exposerons brièvement les processus d'évaluation et d'autorisation qui découlent des lois fédérales et provinciales mentionnées ci-dessus. Bien évidemment, de nombreuses autres lois fédérales et provinciales s'appliquent et encadrent un projet comme celui d'Énergie Est. Dans le cadre des processus d'évaluation et d'autorisation, plusieurs d'entre elles sont prises en compte par les autorités responsables. Par exemple, l'ONÉ doit veiller à la conformité du projet avec une multitude de lois fédérales[29], et le *Guide de dépôt* exige également des demandeurs qu'ils fournissent l'information sur les autres approbations réglementaires provinciales ou fédérales requises[30]. Lorsqu'il effectue une analyse environnementale en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« LQE »), le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (« ministère ») s'assure également de la conformité du projet avec les lois environnementales provinciales, en plus d'exiger du promoteur la production de son étude d'impact en fonction et dans le respect de celles-ci[31].

2.1.1 La Loi sur l'Office national de l'énergie *et la* Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, seule une compagnie peut construire ou exploiter un pipeline et, pour ce faire, elle doit déposer une demande en vue d'obtenir un certificat d'utilité publique aux termes de l'article 52 de ladite loi[32]. Toute demande visant la délivrance d'un tel certificat doit faire l'objet d'une audience publique auprès de l'ONÉ[33]. Les principales étapes du processus d'audience sont les suivantes : 1) l'ONÉ informe le public de la demande et établit une liste de questions qui détermine ce qu'il prendra en compte pendant l'audience ainsi qu'un document qui précise les éléments et la portée de l'évaluation environnementale ; 2) l'ONÉ reçoit les demandes de participation des personnes intéressées et décide qui peut

28. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 15, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/2541380>.

29. *Loi sur les pêches* (L.R.C. [1985], c. F-14) ; *Loi sur les espèces en péril* (L.C. 2002, c. 29) ; *Loi sur la protection de la navigation* (L.R.C. (1985), c. N-22) ; *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (L.C. 2001, c. 26) ; *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (L.R.C. [1985], c. A-12) ; *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (L.C. 1994, c. 22).

30. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Guide de dépôt*, 2017, p. 4A-81, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf>.

31. Voir DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET STRATÉGIQUE, *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de construction de gazoduc*, 2016, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Gazoduc.pdf>.

32. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N-7, art. 29 à 33. Toutefois, en vertu de l'art. 58(1), l'ONÉ peut soustraire une compagnie à cette obligation si le pipeline ne dépasse pas 40 km de long.

33. *Ibid.*, art. 24(1).

participer et de quelle manière (intervenant ou auteur d'une lettre de commentaires) ; 3) l'ONÉ se prononce sur le caractère complet de la demande des promoteurs du projet ; 4) l'ONÉ émet l'ordonnance d'audience, qui précise notamment la nature de celle-ci, l'échéancier et les modalités de participation. De manière générale, l'audience prévoit des périodes de demandes de renseignements des intervenants au demandeur (et vice versa), le dépôt de la preuve écrite des participants, un volet oral pouvant inclure des contre-interrogatoires et les plaidoiries finales (écrites ou orales)[34].

Dans l'exercice de son mandat, l'ONÉ jouit d'une certaine discrétion dans la mesure où il peut tenir compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents et directement liés au pipeline, dont les conséquences sur l'intérêt public que pourrait avoir la délivrance du certificat ou le rejet de la demande[35]. Par exemple, dans le cadre du processus d'examen d'Énergie Est, l'ONÉ aurait examiné notamment les facteurs suivants qui faisaient partie de la liste de questions à prendre en compte pendant l'audience : la nécessité et la faisabilité économique du projet ; les effets économiques et commerciaux possibles du projet ; le caractère approprié de la conception et des méthodes proposées pour la construction, l'exploitation et l'entretien du projet ; le caractère adéquat de l'engagement des demandeurs auprès des peuples autochtones ; les effets environnementaux et socioéconomiques du projet ; les émissions de gaz à effet de serre indirectes du projet[36].

Notons que le gouvernement conservateur de Stephen Harper (2006-2015) a supprimé plusieurs protections environnementales accordées par les lois fédérales, en apportant notamment de nombreuses modifications à l'encadrement juridique des pipelines. En effet, en 2012, le gouvernement fédéral a remplacé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*[37] en réduisant de manière draconienne le nombre de projets nécessitant une évaluation environnementale, en limitant les critères utilisés lors de ces examens et en limitant la participation publique uniquement aux « parties intéressées » en ce qui a trait aux pipelines[38]. Depuis 2012, c'est également l'ONÉ qui détient le statut d'autorité responsable à l'égard d'un projet devant faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[39], alors que cette évaluation était auparavant du ressort de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, un organisme expert dans le domaine. Le projet Énergie Est devait faire l'objet d'une telle évaluation environne-

34. Pour plus de détails sur le processus d'audience, nous renvoyons le lecteur aux documents suivants : OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Guide sur le processus d'audience*, 2013, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pbl-chrngpmphlt-fra.pdf> ; *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie (1995)*, DORS/95-208 (Gaz. Can. II), art. 21 à 42.

35. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 52(2).

36. Voir OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Annexe 3 – Liste des questions pour le projet Énergie Est* (23 août 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3321875>.

37. L.C. 1992, c. 37.

38. Voir Jocelyn STACEY, « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », (2016) 21 *Review of Constitutional Studies* 165 ; Meinhard DOELLE, « CEAA 2012 : The End of Federal EA as We Know It ? », (2012) 24 *Journal of Environmental Law and Practice* 1 ; WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW et CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Bilan des changements apportés aux lois environnementales fédérales entre 2011 et 2015* (octobre 2015), en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2015/10/WCEL_EnviroLaw_reportFR_med1pg_fnl2.pdf>.

39. L.C. 2012, c. 19, art. 52, al. 15b).

L'ONÉ ET LE PROJET ÉNERGIE EST

Le 30 octobre 2014, TransCanada a déposé un avis de projet à l'ONÉ. Le processus d'examen du projet Énergie Est par l'ONÉ était donc déjà bien entamé – l'ordonnance d'audience ayant été rendue le 20 juillet 2016 – au moment où des allégations de partialité entraînèrent la récusation des trois membres du comité d'audience ainsi que celle du président et de la vice-présidente pour le projet. Le 27 janvier 2017, le nouveau comité d'audience pour Énergie Est décidait qu'en raison des récusations, toutes les décisions prises ou rendues par l'ancien comité devaient être annulées et radiées du dossier[1]. Le processus fut donc repris à zéro. En août 2017, le comité a rendu disponible la liste des questions ainsi que les éléments et la portée de l'évaluation environnementale[2]. Ajoutons qu'un processus de réforme législative fédérale incluant la réforme des processus d'évaluation environnementale et la modernisation de l'ONÉ est actuellement en cours, ce qui a mené plusieurs intervenants à exiger que l'examen d'Énergie Est s'effectue à l'intérieur du futur cadre réglementaire[3]. Le 5 octobre 2017, en réaction à la décision de l'ONÉ d'inclure les émissions de gaz à effet de serre en amont et en aval dans la liste des questions et aux divers obstacles auxquels faisait face le projet, TransCanada a avisé l'ONÉ qu'elle retirait sa demande d'approbation pour Énergie Est[4].

1. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision nº 1 – Conséquences de la récusation du comité d'audience examinant le projet Énergie Est et façon de recommencer cette audience* (27 janvier 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3178888>.
2. Pour prendre connaissance de la liste de questions et documents sur l'évaluation environnementale publiée le 23 août 2017, voir <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/3322976>.
3. Les gouvernements du Québec et de l'Ontario en faisaient récemment la demande. Voir Alexandre SHIELDS, « Report demandé de l'évaluation du projet d'Énergie Est », *Le Devoir,* 28 juin 2017.
4. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Lettre à l'ONÉ – TransCanada retire la demande des projets Énergie Est et Réseau principale Est* (5 octobre 2017), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/3336489>.

mentale, s'agissant d'un pipeline d'une longueur de 40 km ou plus[40]. L'ONÉ doit ainsi émettre un document sur les éléments et la portée de l'évaluation environnementale effectuée aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[41]. L'évaluation réalisée en vertu de celle-ci porte sur les effets environnementaux qui ont une incidence sur les domaines de compétence législative qui relèvent du Parlement ainsi que sur les effets qui risquent d'être causés à l'environnement et qui sont directement liés ou nécessairement accessoires aux attributions que l'ONÉ doit exercer pour permettre la réalisation en tout ou en partie du projet[42].

L'ONÉ détient un mandat d'intérêt public lorsqu'il examine une demande pour la construction d'un pipeline. Il définit l'intérêt public comme un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux qui est susceptible de changer en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société

40. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012),* L.C., c. 19, art. 52, art. 84 a), et *Règlement désignant les activités concrètes,* DORS/2012-147 (Gaz. Can. II), annexe, art. 39 à 48.
41. Pour Énergie Est, voir OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Annexe 6 – Éléments de l'évaluation environnementale pour Énergie Est* (23 août 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/%C3%A9l%C3%A9chargement/3320335>.
42. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012),* L.C. 2012, c. 19, art. 52, art. 5(1) et 5(2)a).

canadienne[43]. Au terme de son examen du projet, il doit soumettre un rapport de recommandation au gouvernement fédéral sur le caractère d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur, du pipeline en question[44] et y rattacher toutes les conditions qu'il estime utiles. Le rapport de recommandation doit également contenir l'évaluation environnementale réalisée sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012)[45]. L'ONÉ n'exerce ici aucun rôle décisionnel[46]. Une fois qu'il a présenté son rapport, la décision finale revient au gouvernement du Canada qui, par la voix du gouverneur en conseil, lui ordonnera de délivrer le certificat ou de rejeter la demande[47]. Advenant la délivrance du certificat, s'enclenche enfin une étape procédurale distincte dans laquelle le promoteur doit obtenir l'approbation de l'ONÉ quant au tracé du pipeline et aux plans de construction[48].

2.1.2 *La* Loi sur la qualité de l'environnement

Au Québec, la LQE « a pour objet de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de prévenir sa détérioration[49] ». Dans cet ordre d'idées, elle encadre la réalisation de divers projets pouvant avoir un impact sur l'environnement. Parmi les exigences légales qui incombent au promoteur, mentionnons l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour certaines activités susceptibles d'altérer l'environnement ainsi que l'obligation de réaliser un processus d'évaluation et d'examen des impacts des grands projets sur l'environnement.

L'article 22 de la LQE est l'une des pierres angulaires de la loi provinciale en ce qu'il prévoit un « régime de base » en vertu duquel certains travaux ou activités susceptibles de générer une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement sont assujettis à l'obtention de certificats d'autorisation du ministère de l'Environnement, sous réserve des exceptions prévues notamment par le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*[50].

En plus de l'obligation prévue à l'article 22, l'article 31.1 de la LQE prévoit que certains projets doivent suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement du Québec. Les projets assujettis à cette procédure sont énumérés dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*[51], qui identifie une multitude d'activités susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement, dont tout projet de dragage, creusage, remplissage, redres-

---

43. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *L'intérêt public canadien*, 2016, en ligne : <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22rgltrsnpsht-fra.html>. Voir également OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Motifs de décision – Sumas Energy 2 Inc.*, EH-1-2000 (mars 2004), p. 10, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/313607>.

44. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 52(1)(a).

45. *Ibid.*, art. 52(3).

46. Voir *Nation Gitxaala c. Canada*, 2016 CAF 187, par. 119-126.

47. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 54(1).

48. *Ibid.*, art. 31 à 47.

49. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Demande de certificat d'autorisation*, 2017, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/certif/>.

50. RLRQ, Q-2, r. 3.

51. RLRQ, Q-2, r. 23.

L'ARTICLE 22 LQE ET LE PORT PÉTROLIER DE CACOUNA

Dans le cadre de son projet de pipeline Énergie Est, TransCanada souhaitait reconvertir le port de Gros-Cacouna (Bas-Saint-Laurent) en port pétrolier. La compagnie procède donc, en avril 2014, à des levés sismiques dans le fleuve Saint-Laurent. Or, ces travaux préliminaires sont réalisés sans l'obtention préalable du certificat d'autorisation provincial requis en vertu de l'article 22 LQE, geste pour lequel, à la suite d'une demande d'enquête du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE), la compagnie reçoit une sanction administrative assortie d'une amende[1]. Le mois suivant, informés que TransCanada, toujours dépourvue du certificat d'autorisation provincial, entend débuter incessamment des travaux de forages géotechniques, le CQDE et ses partenaires déposent une requête en injonction[2]. À la veille de l'audition à la Cour supérieure le 23 mai 2014, TransCanada fait volte-face et dépose une demande de certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE au ministère[3]. La demande d'injonction provisoire est par conséquent remise pendant que le gouvernement évalue la demande de certificat.

Malgré qu'elle se soit soumise aux exigences québécoises, TransCanada estime qu'en raison de son statut d'entreprise fédérale, elle n'est pas visée par le régime d'autorisation préalable de la LQE, mais qu'elle accepte de se soumettre au processus sur une base volontaire, le tout résultant de son choix de « collaborer avec les instances provinciales[4] ». Or, tel qu'explicité ci-dessous, TransCanada avait pourtant reconnu la compétence provinciale et soumis un avis de projet (31.1. et suiv. LQE) pour le projet de Port pétrolier à Cacouna et reconnaissait dans sa description de projet préliminaire que des autorisations sous l'article 22 étaient requises pour les activités dans les cours d'eau[5]. Toujours est-il que le 4 juin 2014, TransCanada envoie un avis d'exception déclinatoire pour cause d'absence de compétence dans lequel elle demande à la Cour supérieure du Québec de rejeter à sa face même la requête en injonction du CQDE[6].

En ce qui a trait à la demande de certificat d'autorisation déposée par TransCanada, le ministère donne le feu vert aux travaux de forage dans le Port de Gros-Cacouna en août 2014[7], mais, à la demande du CQDE et de ses partenaires, la Cour force l'arrêt des travaux jusqu'au 15 octobre 2014 en raison des risques pour les bélugas du Saint-Laurent, une espèce en péril qui fréquente l'endroit à cette période[8]. À l'expiration de cette injonction interlocutoire, c'est au tour du ministère de refuser la reprise des travaux, et ce, en raison de violations des conditions d'octroi du certificat en ce qui a trait aux limites de bruit[9]. Finalement, TransCanada n'arrivera pas à convaincre le ministère de la laisser reprendre ses travaux préliminaires avant l'expiration de la période de travail prévue par le certificat d'autorisation[10]. Puisqu'il n'y aura effectivement pas de reprise des travaux en vertu du certificat d'autorisation ou d'extension de son terme, le 2 décembre 2014, le CQDE et les autres requérants se désistent de leur demande en injonction permanente. L'audition sur le fond et le débat constitutionnel n'auront donc jamais lieu.

Le 2 avril 2015, TransCanada annonce que le tracé du projet Énergie Est est modifié et qu'elle abandonne le projet de port pétrolier à Cacouna[11]. Cette décision se concrétise par un amendement au tracé soumis à l'ONÉ en décembre 2015. Il est intéressant de noter que, nonobstant l'argumentaire de TransCanada sur le plan constitutionnel, depuis le dépôt du recours en injonction provisoire relativement aux travaux de forage, l'entreprise albertaine a soumis d'autres tests préliminaires dans des cours d'eau au régime d'autorisation préalable prévu à l'article 22 LQE[12].

1. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Registre public des sanctions administratives pécuniaires*, 28 septembre 2015, en ligne : <http://www.registres.mddelcc.gouv.qc.ca/sanctions/resultat.asp>.

2. Dossier 500-17-082462-147, Requête introductive d'instance en injonction provisoire, interlocutoire et permanente (art. 19.2 et suiv. de la Loi sur la qualité de l'environnement et art. 752 et suiv. C.p.c.), 15 mai 2014, par le CQDE, Fondation David Suzuki, Société pour la Nature et les Parcs, Nature Québec et France Dionne.

3. Demande d'autorisation en vertu de l'article 128.7 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE déposée le 22 mai 2014. Pièce R-40 au soutien de la *Requête introductive d'instance ré-ré-amendée en injonction permanente et en nullité,* dossier nº 500-17-082462-147, 26 août 2014.

4. L'affidavit de François Poirier, président d'Oléoduc Énergie Est, présenté à l'audition du 23 mai 2014, rend compte de la position de base de TransCanada et soutient son argument principal au plan constitutionnel : « En tant qu'ouvrage et entreprise de compétence fédérale sous la juridiction réglementaire de l'ONÉ, le Projet n'est pas soumis à une évaluation environnementale en vertu des lois provinciales » (par. 15). Par ailleurs, TransCanada le souligne pour les deux cas prévus par la LQE, soit qu'il s'agisse d'une demande de certificat d'autorisation pour des travaux préliminaires (art. 22 *LQE*) ou du processus d'évaluation pour des projets de grande envergure tel que l'oléoduc Énergie Est (art. 31.1 et suiv. LQE), la participation de TransCanada à de telles procédures peut avoir lieu sur une base volontaire (par. 16). Ainsi, elle précise que la demande qu'elle a formulée pour obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE et celle faite en vertu de l'article 128.7 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune résultent de son choix de « collaborer avec les instances provinciales » ; *Ibid..*, par. 38. Elle explique : « En effet, le Promoteur a appris récemment des autorités provinciales qu'une telle autorisation serait requise et a accepté de collaborer » (par. 39).

5. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Description de projet de mars 2014*, volume 1, tableau 6.6 à la p. 6-7, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2014/03/Oleoduc-Energie-Est-Description-du-projet-Volume-1.pdf>.

6. TransCanada y déclare : « La Cour fédérale est la seule compétente pour entendre ce litige. La Cour supérieure du Québec n'est donc pas compétente pour entendre ce litige. Conséquemment, la Requête devra être rejetée à sa face même » ; *Avis de dénonciation des intimés en exception déclinatoire* (art. 159 et 163 C.p.c., et art. 18 de la *Loi sur les cours fédérales*), dossier nº 500-17-082462-147, 4 juin 2014, par. 2-4.

7. Lettre du Ministère à TransCanada datée du 21 août 2014 ; pièce R-14 à l'affidavit additionnel de Craig Shell.

8. Une fois le certificat délivré, le CQDE et ses partenaires ont fait une *Demande introductive d'instance réamendée en injonction provisoire, interlocutoire, permanente et en nullité* le 26 août 2014 dans le but de faire annuler les autorisations délivrées aux intimées en vertu de l'art. 22 LQE. La demande d'ordonnance de sauvegarde du CQDE est rejetée, mais la Cour supérieure fait droit à sa requête en injonction interlocutoire le 23 septembre 2014. Elle ordonne la suspension des travaux jusqu'au 15 octobre 2014, et ce, avant que l'audience portant sur la constitutionnalité qui devait être tenue le 8 décembre 2014 n'ait lieu ; *Jugement sur demande d'ordonnance de sauvegarde*, dossier nº 500-17-082462-147, 1er septembre 2014 ; *Jugement (injonction interlocutoire),* dossier nº 500-17-082462-147, 23 septembre 2014.

9. Le 10 octobre 2014, le ministère demande à TransCanada d'apporter des mesures correctives (avant le 15 octobre 2014) à la suite d'un rapport de bruit excédant celui prédit dans les demandes, faute de quoi l'autorisation ne serait pas renouvelée (les travaux ne pourront être repris) : Lettre de réception du rapport de bruit réalisé par Jasco et des modifications concernant le trafic maritime – Réponse du Ministère, envoyée par Anne-Marie Jean (biol.) à Élizabeth Swanson (TransCanada Pipelines Limited), en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/communiques/2014/c20141010-lettre_reponse_TC_bruit_10oct2014.pdf> ; « Sondages préliminaires en milieu aquatique à Cacouna – TransCanada ne pourra reprendre les sondages géotechniques », communiqué de presse, 15 octobre 2014, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=3008>

10. Lettre de TransCanada au Ministère datée du 20 novembre 2014 demandant la prolongation de la période de travail autorisée par le certificat d'autorisation jusqu'au 31 décembre 2014, pièce R-1 dans le dossier 500-17-082462-147, dans liste de pièces fournie le 1er décembre 2014, *Requête des défenderesse Oléoduc Énergie Est ltée et Transcanada Pipelines Limited en rejet d'action* (recours théorique), art. 165(3) et (4), 4.2 et 54.1 et suiv. C.p.c.). N'ayant pas reçu de réponse du gouvernement, TransCanada réitère sa demande le 27 novembre 2014 ; *ibid.*, pièce R-2. Le 28 novembre 2014, le ministère répond à cette seconde lettre en informant la compagnie de la fermeture de son dossier et en lui rappelant qu'elle doit obtenir les autorisations requises par la LQE pour réaliser son projet ; *ibid.*, pièce R-3.

11. OLÉODUC ÉNERGIE EST, communiqué de presse, Montréal, 2 avril 2015, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2015/04/Energie-est-cacouna.pdf>.

12. (1) Relevés sismiques dans la rivière, Sainte-Geneviève-de-Batiscan : certificat d'autorisation demandé en vertu de l'art. 22 LQE en juillet 2014, délivré le 9 sept. 2015 ; (2) Relevés sismiques dans la rivière, Fleuve Saint-Laurent, Saint-Augustin-de-Desmaures et Lévis : certificat d'autorisation demandé en vertu de l'art. 22 LQE en août 2014, délivré le 23 octobre 2015 ; (3) Rivière des Outaouais (Pointe-Fortune) : demande présentée en août 2015, présentement en cours d'évaluation, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/index.htm#tc-accepte>.

sement ou remblayage à quelque fin que ce soit dans un cours d'eau[52], la construction ou la modification de l'usage que l'on fait d'un port[53] et la construction d'un pipeline d'une longueur de plus de deux kilomètres[54]. La procédure d'évaluation et d'examen des impacts comporte essentiellement six étapes[55].

Étape 1 : avis de projet et directive

En vertu de l'article 31.2 LQE, le promoteur d'un projet doit déposer un avis de projet décrivant la nature générale de celui-ci. À la suite de sa réception, le ministère vérifie l'assujettissement du projet, convoque une consultation interministérielle puis rédige une directive qui indique au promoteur la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit réaliser. Cette directive vise à fournir l'information nécessaire à l'évaluation environnementale et au processus d'autorisation par le gouvernement.

Étape 2 : préparation de l'étude d'impact

L'étude d'impact est effectuée aux frais du promoteur suivant une méthodologie scientifique et contient généralement les éléments suivants : une description du projet, un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet (faune, flore, communautés humaines, patrimoine culturel et archéologique, historique du milieu, ressources agricoles, usage que l'on fait des ressources du milieu), une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, une analyse des solutions de rechange au projet et une présentation des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement[56].

Étape 3 : information et consultations publiques

Sur réception de l'étude d'impact sur l'environnement et après l'émission d'un avis de recevabilité, le ministre rend l'étude publique et demande à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultations publiques. S'enclenche alors le processus prévu par les articles 6 à 16 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*[57], qui se tient sous l'autorité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Celui-ci annonce par communiqué de presse le début de cette étape et rend le dossier disponible pour consultation publique pendant 45 jours dans ses centres de documentation de Montréal

---

52. *Ibid.*, art. 2b).
53. *Ibid.*, art. 2d).
54. *Ibid.*, art. 2j.1).
55. Voir Paule HALLEY, « Autorisation préalable – Évaluation des impacts sur l'environnement », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles ; Pierre RENAUD, « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec : Concrete Elements for Sustainable Developments », (1996) 27 *Revue générale de droit* 375 ; Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable,* Québec, Presses de l'Université Laval, 2006. Veuillez noter que cette procédure a subi plusieurs modifications qui entreront en vigueur le 23 mars 2018. Voir la version administrative intégrant celles-ci, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/LQE-T12-va.pdf>. La structure globale de la procédure que nous présentons demeure toutefois la même.
56. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement,* RLRQ, Q-2, r. 23, art. 3.
57. *Ibid.,* art. 6-16.

et Québec ainsi que dans un centre de consultation de la région où le projet est susceptible d'être réalisé[58]. Le dossier contient notamment l'étude d'impact, la directive du ministre, les documents présentés par le promoteur à l'appui de sa demande ainsi que toute étude ou commentaire disponible effectué par le ministère relativement à cette demande de certificat d'autorisation.

Étape 4 : analyse environnementale du projet par le ministère

Parallèlement, le ministère effectue sa propre analyse environnementale du projet. Cette analyse sera remise au ministre en même temps que le rapport du BAPE, le cas échéant. Rappelons que « le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé[59] ».

Étape 5 : l'audience publique

Une personne, un groupe ou une municipalité peut, pendant les 45 jours que dure l'étape d'information et de consultation publiques, demander au ministre la tenue d'une audience publique, auquel cas le ministre doit mandater le BAPE à moins qu'il ne juge la demande frivole[60]. S'ensuit un processus consultatif (et non décisionnel) menant à la production d'un rapport de recommandation qui n'exerce aucune contrainte juridique sur le gouvernement[61]. Une audience se déroule en deux parties (information puis consultation) et tout citoyen peut assister aux deux. Il n'y donc aucun test pour obtenir le statut de participant aux audiences publiques du BAPE. Au cours de la première partie, le BAPE présente son mandat, son rôle et le déroulement de l'audience puis invite le requérant à expliquer les motifs de sa demande d'audience ainsi que le promoteur à expliquer les éléments du dossier à l'appui de son projet[62]. La commission peut ensuite entendre les personnes qu'elle a assignées à comparaître et permettre aux participants de lui poser des questions pour compléter l'information pertinente au dossier[63]. Au cours de la deuxième partie, la consultation du public, « la commission entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et

---

58. *Ibid.*, art. 10 et 11.

59. *Loi sur la qualité de l'environnement,* RLRQ, c. Q-2, art. 31.4.

60. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, r. 23, art. 13, et *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 31.3 al. 2.

61. « Le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser sa mission, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement et fait rapport de ses constatations et de son analyse au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Organisme assujetti à la Loi sur le développement durable (RLRQ, chapitre D-8.1.1), le BAPE prend en compte les seize principes de la Loi dans ses travaux ». BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, 2009, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Guide_consid%C3%A9ration_principes_DD_BAPE.pdf>.

62. *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, c. Q-2, r. 45, art. 22, 23 et 24.

63. *Ibid.*, art. 25 et 26.

L'ARTICLE 31.1 LQE et ÉNERGIE EST

Conformément au processus provincial d'évaluation environnementale pour les projets de grande envergure tels les pipelines de plus de deux kilomètres, le ministère de l'Environnement envoie au courant de l'année 2014 trois lettres à TransCanada exigeant le dépôt d'un avis de projet au Québec en vertu des articles 31.1 et suiv. LQE[1]. Ces lettres demeurent sans réponse.

Or, il est intéressant de rappeler que, paradoxalement, l'entreprise albertaine avait accepté de se conformer aux exigences provinciales en soumettant un avis de projet pour le port pétrolier de Cacouna, alors que les installations portuaires sont de juridiction fédérale, tout comme les pipelines interprovinciaux. En effet, en septembre 2013, le ministère avait fait savoir à TransCanada que son projet de port pétrolier à Cacouna était assujetti à la procédure provinciale prévue aux articles 31.1 et suiv. LQE, et la compagnie avait soumis un avis de projet le 3 mars 2014[2].

Quoi qu'il en soit, devant le refus de TransCanada de s'exécuter, le ministre David Heurtel donne, le 8 juin 2015, un mandat tronqué au BAPE, c'est-à-dire un mandat en vertu de l'article 6.3 LQE, à la suite duquel aucune autorisation formelle du gouvernement ne peut être émise[3].

Le 18 février 2016, le CQDE et ses partenaires introduisent une demande en jugement déclaratoire[4] eu égard à l'applicabilité de la LQE et, le 29 février, le ministère entreprend son propre recours en injonction[5] contre TransCanada afin que l'entreprise se soumette au processus d'évaluation environnementale québécois[6]. Pour sa part, TransCanada maintient l'argument constitutionnel selon lequel, étant une entreprise de compétence fédérale, elle n'est pas soumise aux exigences des lois provinciales[7] — argument étant également formulé dans les débats judiciaires liés à l'application de l'article 22 LQE.

La demande d'injonction du gouvernement, désormais jointe à la demande du CQDE et de ses partenaires[8] suit donc son cours[9] jusqu'à ce que, le 21 avril 2016, TransCanada fasse parvenir au ministère une lettre signalant son intention de déposer un avis de projet conformément aux dispositions des articles 31.1 et suiv. LQE[10]. À noter que TransCanada déclare dans cette lettre s'engager « sous toutes réserves », niant l'applicabilité de la loi à son égard. Néanmoins, en raison du dépôt d'avis de projet de TransCanada, l'enquête du BAPE qui devait reprendre le 25 avril est suspendue. Le ministère émet sa directive le 25 avril[11] Il en va de même pour le recours judiciaire dont la suspension est ordonnée par la Cour le 9 mai 2016. Encore une fois, la question constitutionnelle n'a pas été tranchée.

1. Lettes des 7 mars, 18 novembre et 2 décembre 2014. Pièce R-17 des demandeurs dans le dossier n° 500-17-092698-169, et pièce P-6, en liasse, de la PGQ dans le dossier n° 500-17-09885-162.

2 Registre du Ministère, Projets ayant fait l'objet d'une directive depuis le 1er janvier 1994, Régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec, item 1184 disponible en ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/lisprodi.htm#2013.

3. Lettre du 8 juin 2015 du Ministère à Pierre Baril, pièce R-23 des demandeurs dans le dossier n° 500-17-092698-169. Pour comprendre la différence entre les deux types de mandat (6.3 LQE et 31.1ss. LQE), voir CQDE, Rappel historique du dossier juridique du projet Énergie Est : un respect disparate de la Loi sur la qualité de l'environnement disponible à https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/02/Fiche-dinformation-sur-le-recours-et-le-BAPE.pdf.

4. *Demande en justice introductive de l'instance pour jugement déclaratoire* contre TransCanada Pipelines ltée et Oléoduc Énergie Est ltée produite au nom du CQDE, Équiterre, Fondation Coule pas chez nous et Nature Québec, 18 février 2016. Le 1er mars 2016, la demande est amendée et devient une *Demande en justice introductive de l'instance amendée pour jugement déclaratoire, et injonction interlocutoire et permanente* (art. 142, 509 et 510 C.p.c. ; art. 19.1 et suiv., 31.1 et suiv. de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2 ; et art. 44 et 46.1 de la Charte des droits et libertés de la personne), dossier n° 500-17-092698-151, et le résident de Saint-Augustin-de-Desmaures André Bossinotte est ajouté à la liste des demandeurs.

5. *Demande introductive d'instance en injonction permanente* de la PGQ contre TransCanada Pipelines ltée et Oléoduc Énergie Est ltée (article 509 C.p.c., art. 19.1, 19.2 et 31.1 de la Loi sur qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2, art. 2 du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, RLRQ, Q-2, r. 23), 29 février 2016.
6. Il soutient que les provinces ont la responsabilité d'appliquer leur propre processus d'évaluation environnementale, même dans le cadre d'un projet soumis à l'ONE ; François Messier, « Québec réclame une injonction contre TransCanada », *Radio-Canada* avec *La Presse canadienne*, 1er mars 2016, en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/768001/energie-est-transcanada-quebec-environnement-poursuite-heurtel>.
7. Protocole de l'instance déposé par les procureurs de la PGQ le 15 avril 2016, lignes 15, 16, 17 et 31. Le protocole de l'instance signé par les avocats des trois parties prévoit une audition le 9 mai 2016 visant à gérer les aspects procéduraux du dossier et mentionne un avis en vertu de l'article 76 C.p.c. sur une question constitutionnelle, laquelle portait sur l'applicabilité du régime provincial.
8. Le CQDE et ses partenaires avaient fait une *Demande pour fixer une cause par préférence et pour jonction d'instance* (dossier n° 500-17-092698-169 ; art. 158 et 210 C.p.c., art. 23 *Règlement de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, r. 4) afin que leur instance (injonction permanente et jugement déclaratoire) soit jointe à celle du PGQ (injonction permanente). Le 30 mars 2016, le tribunal rejette la demande de TransCanada pour rejet du recours des demandeurs au motif d'absence d'intérêt juridique suffisant et ordonne la jonction des deux instances.
9. Protocole de l'instance déposé par les procureurs de la PGQ le 15 avril 2016, lignes 15, 16, 17 et 31. Le protocole de l'instance signé par les avocats des trois parties prévoit une audition le 9 mai 2016 visant à gérer les aspects procéduraux du dossier et mentionne un avis en vertu de l'article 76 C.p.c. sur une question constitutionnelle, laquelle portait sur l'applicabilité du régime provincial.
10. Lettre de Louis Bergeron (vice-président, Québec et Nouveau-Brunswick, TransCanada) à Madame Christyne Tremblay, sous-ministre, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, datée du 21 avril 2016, disponible à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/lettre-transcanada20160421.pdf ; voir aussi la lettre de réponse du ministère du 22 avril à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Lettre-mddelcc-ct20160422.pdf ; l'avis de projet à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Avis-Projet201604.pdf ; lettre de réception du MDDELCC à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Lettre-reception-Avisprojet.pdf.
11. Directive du 25 avril 2016 disponible à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Directive.pdf.

ses suggestions sur le projet, l'étude d'impact, la révision technique ou tout autre document faisant partie du dossier[64] ».

Étape 6 : la décision du gouvernement

Lorsque le ministre juge que l'étude d'impact est satisfaisante, il la soumet au gouvernement avec sa recommandation, la demande d'autorisation du promoteur et le rapport du BAPE, le cas échéant. En vertu de l'article 31.5 LQE, le gouvernement est le seul véritable décideur et il exerce un pouvoir discrétionnaire de nature politique qui lui permet de fonder sa décision sur des considérations d'ordre économique, politique et social plutôt que sur l'étude d'impact ou encore le rapport du BAPE[65]. L'éventuelle autorisation est généralement accompagnée de conditions.

64. *Ibid.*, art. 27.
65. Paule HALLEY, « Autorisation préalable – Évaluation des impacts sur l'environnement », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, p. 241.

2.1.3 La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

Étant donné le tracé d'Énergie Est, qui devait traverser une multitude de terres agricoles, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*[66] entrait également en jeu. En effet, quiconque souhaite utiliser une terre en zone agricole à des fins autres que l'agriculture doit obtenir une autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole[67]. Au mois d'octobre 2014, TransCanada dépose conséquemment une série de demandes auprès de la Commission[68]. Le demandeur doit « démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande[69] ». Un récent jugement de la Cour du Québec est à l'effet que la Commission a le pouvoir d'exiger que le demandeur en fasse la démonstration[70]. Cette décision de 2012 s'est soldée par une modification de l'emplacement d'une station de pompage d'un pipeline international au Québec, bien que la question constitutionnelle n'ait pas été soulevée. Or, et bien que la Commission ait le pouvoir de rejeter une demande « pour le seul motif qu'il y a des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole[71] », le rejet d'un tracé de pipeline approuvé par les autorités fédérales aurait fort probablement l'effet d'entraver la compétence fédérale en matière de transport interprovincial, si l'on s'en tient aux conclusions de la Cour suprême dans l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association*[72].

2.2 L'application des normes locales à Énergie Est : une certaine marge de manœuvre

Cette section vise à appliquer les enseignements qui se dégagent de la première partie de ce rapport au cas du projet Énergie Est afin de déterminer la marge de manœuvre dont disposeraient le gouvernement du Québec et les municipalités pour encadrer l'approbation, la réalisation et l'exploitation d'un tel projet. Notre analyse portera une attention plus particulière à certains enjeux relatifs à l'application du processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux prévus par l'article 31.1 LQE et à l'adoption par une municipalité de règlements en matière de sûreté et de sécurité afin de protéger les citoyens des risques d'un déversement. Il s'agit en effet, sur le plan juridique, des enjeux qui nous semblent les plus importants pour les autorités locales. Cette analyse sera largement prospective dans la mesure où les tribunaux québécois n'ont pas tranché les questions constitutionnelles en lien avec les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale qui sont soulevés par l'application de ces normes locales à un projet de pipeline interprovincial. Or la question n'en est pas moins importante, car, comme nous l'avons vu dans la section précédente, TransCanada a contesté l'applicabilité de la LQE avant d'abandonner son projet[73], tout comme Northern Gateway Pipelines (Enbridge) le fit avec l'*Environment*

---

66. RLRQ, c. P-41.1.
67. *Ibid.*, art. 26 et 62.
68. Pour prendre connaissance des divers documents, voir http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=241.
69. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 61.1 al. 1.
70. *Pipe-lines Montréal c. Durand*, 2012 QCCQ 1122.
71. *Loi sur la protection du territoire et des agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 61.1 al. 2.
72. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536.
73. Rappelons que TransCanada affirma s'être soumis « de manière volontaire » dans un esprit de collaboration et « sous réserve de toute opinion qu'Énergie Est pourrait avoir au sujet de l'application des lois provinciales au projet Oléoduc Énergie Est ». Voir TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Projet Oléoduc Énergie Est – Avis de projet*, avril 2016, p. 5, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Avis-Projet201604.pdf>.

Assessment Act de la Colombie-Britannique, et l'on peut donc s'attendre à ce que les promoteurs de projets similaires défendent à leur tour cette position. Si le projet Énergie Est sert de modèle à notre étude de cas, l'analyse et les arguments développés ici sont néanmoins pertinents à l'égard de tout projet de pipeline interprovincial, au Québec ou ailleurs au pays, qui doit être soumis à un processus provincial d'évaluation environnementale menant à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, soit à la délivrance d'une autorisation ou au rejet d'une demande.

2.2.1 Le processus d'évaluation et d'examen des impacts de la Loi sur la qualité de l'environnement

À l'époque où prévalait l'ancienne approche à la doctrine de l'exclusivité des compétences, qui consistait à écarter les lois provinciales affectant ou touchant au cœur des compétences fédérales, le professeur Jean Leclair avait exprimé l'avis qu'il était « fort improbable que les processus provinciaux d'évaluation environnementale puissent trouver à s'appliquer à des entreprises et des ouvrages fédéraux puisqu'ils appellent l'exercice d'un pouvoir de réglementation à l'égard des éléments vitaux d'une activité ou d'une entreprise ne relevant pas de l'autorité des provinces[74] ». Son raisonnement reposait sur le fait que ces processus prendraient « très certainement » la forme d'autorisations conditionnelles imposant des mesures qui toucheraient à des éléments vitaux ou essentiels qui sont protégés par cette doctrine. Ainsi, les processus provinciaux d'évaluation environnementale serviraient essentiellement à collecter des renseignements. Les provinces ne pourraient intervenir dans la conception même d'un projet relevant de la compétence fédérale ; elles pourraient tout au plus faire des recommandations[75]. Cette opinion devrait, selon nous, être nuancée aujourd'hui compte tenu des changements effectués par la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* (2007).

Pour que le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévu par l'article 31.1 LQE puisse être déclaré inapplicable à un projet comme Énergie Est, TransCanada aurait dû prouver qu'il entrave le contenu minimum de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial, qui comprend notamment le tracé, la construction, la réparation et l'exploitation du pipeline ainsi que les infrastructures connexes telles les installations de pompage, de collecte, de traitement et de stockage des pipelines interprovinciaux[76]. Certains auteurs estiment que ce type de processus d'évaluation pourrait constituer une entrave constitutionnelle. Selon Daniel Gralnick, l'article 31.1 est assimilable à une interdiction, car nul ne peut entreprendre la construction d'un projet visé par règlement sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement du Québec, ce qui permettrait à ce dernier d'interdire des projets qui relèvent de la compétence du Parlement fédéral[77]. La simple possibilité que le gouvernement provincial s'oppose au projet ou qu'il impose des conditions minant sa faisabilité lui attribue *de facto* un droit de veto « qui aurait pour conséquence de priver le gouvernement fédéral du contenu essentiel de sa compétence de réglementer les pipelines interprovinciaux[78] ». Ce type d'argument est également présent chez Quenneville, qui prétend que l'interdiction d'exercer une activité susceptible de contaminer l'environnement

74. Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 63.
75. *Ibid.*, p. 65.
76. David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 61-67.1.
77. Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, nº 3, 2016, p. 8.
78. *Ibid.*, p. 7.

sans avoir obtenu au préalable un certificat d'autorisation qui dépend de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire apparaît constituer « à sa face même[79] » une entrave à la compétence fédérale.

Gralnick appuie cet argument sur l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association*[80], dans lequel la Cour suprême jugea qu'en interdisant la construction d'aérodromes dans des régions agricoles désignées sans l'autorisation préalable de la Commission de la protection du territoire agricole, l'article 26 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*[81] avait pour effet de limiter les endroits où des aérodromes pouvaient être construits et entravait donc le cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Selon l'auteur, les faits dans cet arrêt auraient pu s'appliquer au cas d'Énergie Est dans la mesure où, dans un cas comme dans l'autre, nous sommes en présence d'une loi provinciale posant comme principe une interdiction de construire sans l'autorisation d'une instance administrative.

Gralnick reconnaît toutefois que la position voulant que l'entreprise, en l'occurrence TransCanada, doive au moins soumettre son projet au processus de la LQE « est assurément aussi justifiée[82] ». Étant donné les changements majeurs qu'a subis la doctrine de l'exclusivité, il est effectivement permis de penser, comme l'affirment plusieurs constitutionnalistes[83], que *le simple fait* de participer à ce processus, même s'il entraîne des délais supplémentaires, il n'entrave pas le contenu minimum de la compétence fédérale[84], c'est-à-dire qu'il n'entraîne pas une atteinte grave ou importante qui empêcherait le Parlement fédéral de réaliser l'objectif pour lequel cette compétence lui a été attribuée.

À notre avis, de manière générale, cette position est amplement étayée par la jurisprudence traitant de l'application du droit provincial de l'environnement aux entreprises fédérales (voir la section 1.2.2). Plus encore, l'argument voulant que la simple *possibilité* que l'autorité compétente puisse refuser d'autoriser le projet constitue une entrave a été récemment rejeté par la Cour d'appel du Québec. Dans l'affaire *Mascouche* (2017), il était question de l'applicabilité de l'article 22 de la LQE, soit le régime d'autorisation de la loi qui interdit toute construction susceptible d'altérer la qualité de l'environnement à moins d'obtenir un certificat d'autorisation du ministre, et le procureur général du Canada soutenait justement que « la seule possibilité que le

79. Mathieu QUENNEVILLE, « La collaboration fédérale-provinciale en milieu municipal : un vœu pieux ou un objectif réaliste ? », dans *Développement récents en droit municipal (2011)*, vol. 331, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 66.

80. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536.

81. RLRQ, c. P-41.1.

82. Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, nº 3, 2016, p. 9.

83. David ROBITAILLE, Jean BARIL, Ghislain OTIS, Benoît PELLETIER, Sophie THÉRIAULT et Pierre THIBAULT, « Provinces Can Impose Conditions. On the Matter of Federal and Provincial Jurisdictions on the Energy East Pipeline, Canada Is Not a Unitary State », *Vancouver Sun,* 16 décembre 2014 ; David ROBITAILLE, Jean BARIL, Ghislain OTIS, Benoît PELLETIER, Sophie THÉRIAULT et Pierre THIBAULT, « Autorité sur Énergie Est : Le Canada n'est pas un État unitaire », *Le Devoir,* 11 décembre 2014 ; David ROBITAILLE, Jean BARIL, Ghislain OTIS, Sophie THÉRIAULT et Pierre THIBAULT, « Environmental Provincial Laws Are Still Applicable to the Energy East Pipeline », *Huffington Post Canada,* 7 décembre 2014 ; Jean BARIL et David ROBITAILLE, « Oléoduc Énergie-Est : les lois du Québec sont applicables », *Le Devoir,* 31 octobre 2014 ; Bruce MCIVOR, « Provinces Have Every Right to Set Conditions on Pipelines », *Aboriginal Law News & Analysis* (blogue), 14 décembre 2009, en ligne : <http://www.firstpeopleslaw.com/index/articles/172.php>. En sens contraire, voir Dwight NEWMAN, « Provinces Have No Right to Pipeline "Conditions" », *The Globe and Mail,* 3 décembre 2014.

84. Voir David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 101.

ministre refuse de délivrer le certificat d'autorisation suffirait à faire conclure qu'il y a entrave à la compétence fédérale sur l'emplacement et la construction de l'aéroport[85] ». Or, la Cour d'appel a clairement affirmé qu'on ne peut présumer que le ministre exercera son pouvoir discrétionnaire de manière à entraver l'exercice de la compétence fédérale[86]. Étant donné la grande similitude entre la portée et l'objet de ce régime d'autorisation et celui de l'article 31.1 LQE, et bien qu'en vertu de ce dernier le pouvoir d'autorisation du gouvernement soit plus large et discrétionnaire que celui du ministre en vertu de l'article 22 LQE, nous croyons pouvoir affirmer que le simple fait qu'un projet comme Énergie Est soit soumis au régime de l'article 31.1 LQE n'entrave pas la compétence fédérale en matière de transport interprovincial.

La Cour d'appel a également pris soin de distinguer le cas à l'étude de l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association* en insistant sur le fait qu'il existe des différences importantes entre l'objet et la portée du régime juridique applicable à la protection du territoire agricole et l'objet et la portée du régime de protection environnementale. L'article 26 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles a pour objet d'exclure tout usage non agricole dans une zone agricole et a donc l'effet potentiel d'interdire la construction d'un aérodrome sur le site choisi par le promoteur, alors que le régime du certificat d'autorisation de l'article 22 de la LQE vise à permettre au ministre d'effectuer un contrôle préventif des impacts environnementaux d'un projet sur l'environnement[87]. Il n'a pas pour objectif de régir la répartition des usages sur le territoire, et la preuve en l'espèce établissait qu'il n'a « pas pour effet d'interdire la réalisation des projets de développement qui font l'objet d'une demande de certificat[88] ». Pour distinguer plus amplement, rappelons que, dans l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association,* une demande d'exemption en vertu de l'article 26 *avait été refusée* et la Commission de protection du territoire agricole avait ordonné de remettre la terre désignée zone agricole dans son état antérieur, ce qui impliquait la destruction d'un aérodrome enregistré en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* fédérale[89]. Ainsi, dans cette affaire, l'entrave n'était pas théorique : les pouvoirs de l'instance administrative avaient effectivement été exercés de manière à entraver le contenu essentiel de la compétence fédérale. Cela nous rappelle, comme nous l'avancions précédemment, que le critère de l'entrave commande une appréciation de l'impact pratique et factuel de la loi sur les activités de compétence fédérale[90].

Le principe qui ressort de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Mascouche* est que la preuve d'une entrave dans les cas où une norme exige l'obtention d'une autorisation discrétionnaire ne saurait se satisfaire d'une présomption quant à la manière dont l'autorité compétente pourrait exercer son pouvoir, ce qui implique que cette preuve ne puisse se faire qu'au moment où l'autorité aura effectivement exercé ce pouvoir. Ce principe se dégage également du jugement rendu par la Cour supérieure de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Coastal First Nations*[91], où Northern Gateway Pipelines soutenait que l'application à son projet du processus

---

85. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par. 76.
86. *Ibid.*, par. 77.
87. *Ibid.*, par. 69 et 72-74.
88. *Ibid.*, par. 75. Pour la période de 2015-2016, le ministre avait délivré 1 876 certificats d'autorisation et opposé seulement 6 refus.
89. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 5.
90. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77. Voir *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 35 ; *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638, par. 90.
91. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34.

d'évaluation environnementale prévu par *l'Environment Assessment Act* de la Colombie-Britannique entravait le cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial dans la mesure où la province *pouvait* empêcher la réalisation du projet de pipeline. En effet, tout comme la LQE, cette loi impose à certains projets désignés une évaluation environnementale au terme de laquelle le ministre a le pouvoir d'émettre un certificat d'autorisation[92]. Or, selon la juge Koenigsberg, cette loi n'a pas pour objet d'interdire les projets qui doivent faire l'objet d'une évaluation, et rien dans le régime d'évaluation environnementale en cause ne pose une interdiction qui entrave effectivement la réalisation du projet, ce qui distingue ce cas de l'affaire *Burnaby* que nous avons résumée ci-dessus, où les règlements municipaux prohibaient des activités nécessaires à la détermination du tracé d'un pipeline[93]. Enfin, faisant écho à la position de la Cour d'appel du Québec selon laquelle on ne peut présumer l'entrave, la juge de la Cour supérieure de la Colombie-Britannique conclut qu'en l'espèce la doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut trouver application qu'au moment où la province a pris sa décision concernant l'approbation du projet et, le cas échéant, les conditions à respecter[94].

La juge Koenigsberg tire la même conclusion quant à la doctrine de la prépondérance fédérale. Ce raisonnement nous paraît devoir également s'appliquer à un projet de pipeline interprovincial tel Énergie Est. En effet, avant qu'une décision soit prise et que certaines conditions soient imposées, il ne saurait y avoir de conflit d'application entre, d'une part, la LQE et, d'autre part, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[95]. Nous ne sommes pas dans un cas où l'observance de la loi provinciale entraînerait l'inobservance des deux lois fédérales, ni dans une situation où la loi provinciale dit non alors que les lois fédérales disent oui[96]. Ces lois permettent la mise en œuvre d'un projet sous réserve de l'approbation des autorités compétentes, et le simple fait de soumettre le projet à l'obtention d'un certificat du gouvernement provincial ne prive pas les autorités fédérales de leur pouvoir décisionnel, dans la mesure où la province n'utiliserait pas ensuite ses pouvoirs pour interdire ou bloquer le projet. TransCanada aurait été en mesure de respecter les deux régimes en cause, et le dédoublement des normes en matière d'évaluation environnementale ne constitue pas un conflit d'application[97].

Quant au conflit d'objet[98], l'obligation de se conformer au processus prévu par la LQE équivaudrait-elle à déjouer l'intention du Parlement inhérente à l'adoption de ces deux normes fédérales ? La loi provinciale frustre-t-elle l'objectif de ces dernières ? La réponse semble devoir être négative. En adoptant la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, le Parlement souhaitait notamment déléguer ses pouvoirs en matière de pipelines interprovinciaux à un organisme indépendant qui aurait pour fonction de réglementer leur construction et leur exploitation[99]. Dans le cadre d'une demande de certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de cette

92. *Environmental assessment act*, SBC 2002, c. 43, art. 16 et 17.
93. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 58, 64 et 65.
94. *Ibid*., par. 74 et 76.
95. Voir Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-7.
96. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191, et *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, [2015] 3 RCS 327, par. 60, 63, 69, 70 et 73.
97. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 186-190.
98. *Banque de Montréal c. Hall,* [1990] 1 RCS 121, p. 151-154. Voir aussi *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188 et *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73.
99. Voir Sonia SAVAGE, « Bill C-38 and the Evolution of the National Energy Board : The Changing Role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », *Institut canadien du droit des ressources*, 2016, en ligne : <https://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/51110/1/EvolvingRoleOP52w.pdf>.

loi, l'ONÉ recueille des renseignements et réalise des évaluations sur des facteurs qu'il estime pertinents et « directement liés » au pipeline[100]. Bien que l'ONÉ dispose d'une discrétion à cet égard, le Parlement a énuméré certains facteurs qui sont justement centrés sur le pipeline afin de limiter la portée des instances à des éléments qui tombent sous la compétence fédérale[101]. Ce point est important : sous le couvert de sa compétence sur les pipelines interprovinciaux, le gouvernement fédéral ne peut réglementer des matières qui ne relèvent pas des compétences que lui a attribuées la *L.C. 1867*. Par exemple, le mandat de l'ONÉ lui permet de prendre en compte les incidences environnementales d'un projet, mais celles-ci doivent se rapporter à un domaine de compétence fédérale[102].

Ce principe s'applique également à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, en vertu de laquelle l'ONÉ doit effectuer une évaluation environnementale lorsqu'il reçoit une demande de certificat pour un projet désigné. En effet, le pouvoir du Parlement fédéral en matière d'évaluation environnementale « se fonde sur la possibilité qu'un projet puisse avoir des répercussions sur une question de compétence fédérale[103] », et l'organisme fédéral doit donc limiter son examen aux « questions se rapportant directement aux domaines de compétence fédérale concernés[104] ». Conséquemment, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* a justement pour objet « de protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants d'un projet désigné[105] », et les effets environnementaux qui peuvent être pris en compte par l'autorité responsable reflètent précisément cet objectif[106]. Cette loi a également pour objet « de promouvoir la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux et la coordination de leurs activités en matière d'évaluation environnementale[107] ». Les ententes intergouvernementales et les ententes de coopération en matière d'évaluation environnementale, par exemple entre l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et le BAPE, reconnaissent qu'un projet puisse interpeller les champs de compétence des deux ordres de gouvernement et permettent d'avoir une perspective différente sur cet enjeu[108].

Dans ce contexte, il serait peu convaincant de conclure à un conflit d'objet. Le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de la LQE permet au gouvernement provincial de porter un jugement préventif quant aux impacts environnementaux d'un projet sur des matières qui relèvent de ses

100. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 52(2).

101. Voir *Forest Ethics Advocacy Association* c. *Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245, par. 24-26.

102. Sur ce point, voir *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 RCS 159.

103. Penny BECKLUMB, *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales (Étude générale)*, publication n° 2013-86-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2013, p. 9, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2013-86-fra.pdf>.

104. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3, p. 72. Voir Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 68 et 69.

105. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012),* L.C. 2012, c. 19, art. 52, art. 4(1)a) (nous soulignons).

106. *Ibid.*, art. 5.

107. *Ibid.*, art. 4(1)c).

108. Voir Hélène TRUDEAU, « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? » dans *Développement récents en droit de l'environnement (2017)*, vol. 433, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2017.

propres compétences en vertu des paragraphes 92(5), 92(13), 92(16) et 92A de la *L.C. 1867*, tels la faune ou les cours d'eau. Il n'a pas pour effet, selon nous, de déjouer les objectifs de la réglementation des pipelines interprovinciaux par l'ONÉ ou de retirer au gouvernement fédéral son pouvoir décisionnel quant à l'autorisation finale du projet. Plus encore, en adoptant le régime législatif qui guide actuellement l'évaluation des demandes de certificat d'utilité publique, le Parlement ne pouvait avoir l'intention d'écarter l'application des processus d'évaluation environnementale provinciaux, car ce faisant, il aurait poursuivi à notre avis des objectifs inconstitutionnels qui excèdent ses propres compétences. C'est ce qu'entérine par exemple la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* en limitant la portée de l'évaluation environnementale aux changements qui risquent d'être causés à l'environnement dans des domaines de compétence fédérale (poissons et leur habitat, oiseaux migrateurs, territoire domanial, peuples autochtones etc.)[109]. Étant donné que l'évaluation environnementale de l'ONÉ est essentiellement limitée à ces effets environnementaux, écarter l'application de la LQE créerait un indésirable vide juridique résultant en une protection de l'environnement partielle et appauvrie.

Si la décision de la Cour supérieure dans l'affaire *IMTT* que nous avons résumée et commentée dans une section précédente (1.2.3) était validée par les tribunaux d'appels, certains pourraient toutefois prétendre qu'il existe un conflit d'intention entre le régime québécois et la réglementation fédérale. L'argument ferait sans doute valoir qu'en transférant la responsabilité d'évaluer les impacts environnementaux des oléoducs de l'Agence canadienne vers l'ONÉ, en restreignant les critères permettant aux citoyens intéressés de participer aux audiences de l'organisme et en souhaitant favoriser l'extraction et le transport des ressources naturelles et accélérer les processus d'autorisation dans l'intérêt économique national[110], le Parlement entendait occuper tout le champ et adopter un code complet. Dans un même ordre d'idées, certains pourraient prétendre que le régime québécois entrave la réalisation d'un important objectif du cadre réglementaire mis en place par la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, soit d'offrir un processus qui rend l'examen des projets rapide et prévisible[111]. Le paragraphe 52(4) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* impose à l'ONÉ un délai de quinze mois pour présenter son rapport final. Ce délai peut toutefois être prolongé une première fois par le ministre pour une durée de trois mois puis subséquemment par le gouverneur en conseil. Or, s'il est théoriquement possible qu'un processus particulier d'évaluation et d'examen entrepris en vertu de la LQE puisse retarder sérieusement la mise en œuvre d'un projet approuvé par le gouvernement fédéral, nous sommes d'avis que la simple obligation de se conformer au régime québécois n'équivaut pas à déjouer l'intention d'établir un processus empreint de célérité. Le processus québécois n'im-

109. *Ibid.,* art. 5.

110. Voir CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1re sess., 41e légis., 2 mai 2012, « Initiatives ministérielles. Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable » (M. Joe Oliver) ; Rowland J. HARRISON *et al.*, « Federal and Alberta Energy Project Regulation Reform – At What Cost Efficiency ? », (2013-2014) 51 *Alberta. Law Review* 249 ; Sandy CARPENTER, « Fixing the Energy Project Approval Process in Canada : An Early Assessment of Bill c-38 and Other Thoughts », (2012-2013) 50 *Alberta Law Review* 229 ; Jody SAUNDERS et Jessica LIM, « The National Energy Board's Participation Framework : Implementing Changes Resulting from the Jobs, Growth and Long-Term Prosperity Act » (2014-2015) 52 *Alberta Law Review* 365.

111. Voir CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1re sess., 41e légis., 2 mai 2012, « Initiatives ministérielles. Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable », p. 7471 (M. Joe Oliver) ; Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, nº 3, 2016, p. 15.

plique pas nécessairement des délais supérieurs à ceux de l'ONÉ, ni des délais excessivement déraisonnables, ces derniers pouvant d'ailleurs varier en fonction des incidents menant à des prorogations.

Si toutefois, comme nous avons tenté de le démontrer ci-dessus, le processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux prévu par la LQE n'entrave pas en lui-même le cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial ni n'est incompatible avec la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, la question de savoir ce qu'il peut advenir au terme de ce processus reste entière. À notre avis, le scénario où le gouvernement du Québec aurait refusé d'émettre un certificat d'autorisation pour le projet Énergie Est est le plus simple : son opposition à la construction du pipeline sur son territoire aurait certainement été considérée par les tribunaux comme une interdiction qui porte une atteinte grave et importante au cœur de la compétence fédérale, obligeant « le Parlement à choisir entre accepter que la province puisse interdire [les pipelines] ou légiférer expressément de manière à écarter la loi provinciale[112] ». Dans *Coastal First Nations*, la juge Koenigsberg a justement affirmé qu'en refusant un projet de pipeline interprovincial la province se trouverait à agir de manière inconstitutionnelle[113], et la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *Mascouche*, a également évoqué le fait qu'en refusant le certificat d'autorisation et en empêchant l'implantation de l'entreprise fédérale, le ministre agirait de façon illégale[114]. En outre, un refus provincial s'opposant à une approbation du fédéral permettrait probablement d'établir.

Le scénario dans lequel le gouvernement du Québec aurait approuvé le projet est moins clair que celui où il l'aurait refusé, car l'analyse doit alors se concentrer sur la nature des conditions précises dont il aurait pu accompagner le certificat d'autorisation ainsi que sur leur interaction avec d'éventuelles conditions imposées par le gouvernement fédéral. En effet, comme le soulignait la juge Koenigsberg, bien que l'imposition de conditions par les autorités provinciales ne pose en principe aucun problème, cela ne veut pas dire que n'importe quelle condition puisse être imposée[115]. Tout d'abord, des conditions qui poseraient des obstacles graves à la réalisation d'un pipeline interprovincial et mineraient grandement sa faisabilité pourraient être interprétées comme une opposition au projet, ce qui renverrait pratiquement au premier cas de figure[116]. Suivant l'état actuel de la jurisprudence, il est également fort probable que des conditions exigeant des changements au tracé du pipeline ou à l'emplacement des infrastructures connexes constitueraient une entrave à la compétence sur le transport interprovincial[117]. Ces éléments se situent au cœur de cette compétence fédérale. Une décision très récente de la Cour supérieure du Québec confirme d'ailleurs que des municipalités ne peuvent pas unilatéralement imposer le déplacement d'équipements ou d'infrastructures de télécommunications[118]. Cela rend d'autant plus risquée l'intervention municipale ou provinciale qui modifierait ou aurait un impact

112. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 60. Voir Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, nº 3, 2016, p. 7.

113. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 58.

114. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par. 77.

115. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 72 et 73.

116. Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, nº 3, 2016, p. 7.

117. Voir plus particulièrement *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC*, 2015 BCSC 2140 ; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536 ; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 RCS 453 ; *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23.

118. *Vidéotron c. Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571, par. 165-179.

direct sur les infrastructures essentielles au transport interprovincial d'hydrocarbures, touchant par exemple au tracé ou à l'emplacement des stations de pompages et des réservoirs.

Outre les changements qui pourraient être exigés au tracé proposé et à l'emplacement des infrastructures connexes, et bien qu'il s'agisse ici de spéculation, la nature de plusieurs conditions susceptibles d'être imposées par le gouvernement du Québec ne nous paraît pas nécessairement constituer une entrave à la compétence fédérale. Ce serait notamment le cas des conditions visant : des mesures d'atténuation des impacts du projet sur la végétation, la faune (incluant les espèces menacées et en péril), les milieux humides, les cours d'eau, les sols, les eaux de surface et souterraines et les gaz à effet de serre ; des mesures de restauration de la végétation et de la faune ; des mesures de compensation visant les milieux humide[119], hydrique ou terrestre ; ainsi que des mesures de sécurité et d'urgence, telles des modifications au programme de gestion des situations d'urgence de l'entreprise. Les conditions de ce type concernent l'environnement ainsi que la santé et la sécurité, des matières qui présentent un double aspect et qui relèvent de la compétence provinciale ; leur applicabilité est appuyée par la jurisprudence[120].

Dans la mesure où il est bien établi que le Parlement dispose de la compétence de légiférer sur la structure des installations matérielles essentielles des entreprises fédérales de transport, les conditions qui viseraient certains aspects de la construction du pipeline seraient plus litigieuses. Sur cette question, nous pouvons raisonner par analogie avec la compétence fédérale en matière d'aéronautique, dont le contenu minimum inclut les plans, les dimensions et les matériaux qui seront utilisés pour la construction et tout ce qui touche à la structure même de l'aéroport et qui aurait « un effet direct sur ses qualités fonctionnelles[121] ». Dans l'arrêt *Burlington Airpark*, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé applicable à un aéroport un règlement municipal ayant pour objet la protection de l'environnement et de la santé des citoyens, règlement qui exigeait l'obtention d'un permis préalablement à des travaux de déblayage et de remblayage dans le but d'empêcher l'utilisation de produits de remblai souillés[122]. Si elle reconnaissait que la réglementation de la qualité du remblai pourrait avoir un impact sur la manière de prendre une décision quant à la construction d'un aéroport conformément aux spécifications fédérales, la Cour était néanmoins d'avis que cette réglementation n'aurait pas d'effet direct sur les qualités fonctionnelles ou le caractère adéquat du produit fini[123] et n'entravait pas le cœur de la compétence fédérale[124].

Sur la base de ce raisonnement, nous croyons que les conditions suivantes *affecteraient* assurément la structure même des installations essentielles du transport par pipeline sans toutefois nécessairement entraîner des conséquences excessives sur l'exercice par le Parlement de sa compétence sur le transport interprovincial : l'obligation de prévoir des réservoirs et des bassins de récupération d'hydrocarbures d'un volume suffisamment grand[125] ; l'obligation de gainer ou de doubler les conduites en certains endroits névralgiques pour l'environnement ou encore de prévoir une protection cathodique pour éviter la corrosion du pipeline par les lignes d'électricité

119. Voir cependant Ville de Mascouche c. 9105425 Canada Association, 2018 QCCS 550.
120. Voir la section 1.2.2.
121. *Construction Montcalm inc. c. Québec (Commission du salaire minimum)*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 771.
122. *Burlington Airpark c. City of Burlington*, 2014 ONCA 468, par. 11.
123. *Ibid.*, par. 12.
124. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77.
125. Voir Gabriel DELISLE, « Le projet d'oléoduc préoccupe la ville de Trois-Rivières », *Le Nouvelliste,* 8 avril 2015.

à haute tension[126]; l'obligation de construire des bassins de confinement de part et d'autre d'un cours d'eau ou d'installer des « clapets antiretour […] dans les sections descendantes [d'un] […] oléoduc près des sources d'approvisionnement en eau potable et des milieux humides[127] » comme l'a demandé la ville de Trois-Rivières; l'obligation d'effectuer des essais hydrostatiques supplémentaires ou d'installer des vannes de sécurité automatiques[128]. Bien que ces conditions entraînent des coûts plus élevés pour l'entreprise fédérale, nous croyons qu'elles ne constitueraient généralement pas une entrave, à moins que ces coûts soient excessifs[129]. Le seuil à partir duquel des coûts supplémentaires auraient pour effet d'entraver le cœur d'une compétence fédérale variera nécessairement en fonction du contexte de chaque cas. Dans leur analyse, les tribunaux pourraient tenir compte, par exemple, des délais additionnels que ces coûts engendreraient, de leur effet sur la viabilité économique du projet ainsi que de la nature et de l'ampleur du projet. Cependant, il s'agit là, fort probablement, du plus loin où pourrait aller le gouvernement du Québec, et de bons arguments militent aussi en faveur d'une constatation d'entrave dans ces contextes. Par exemple, des conditions touchant aux dimensions et aux matériaux et ayant un impact direct sur les qualités fonctionnelles du pipeline seraient sans doute déclarées inapplicables.

À notre connaissance, il n'existe actuellement aucun précédent ayant jugé absolument nécessaire d'appliquer la doctrine de l'exclusivité des compétences dans un cas où une loi environnementale provinciale prévoit l'application d'un processus d'évaluation environnementale à une entreprise de transport interprovincial. Suivant les enseignements de la Cour suprême à cet égard, et en gardant à l'esprit le fait que l'environnement est une compétence partagée présentant un double aspect, il nous semble préférable qu'un litige constitutionnel relativement aux conditions imposées par le gouvernement provincial soit résolu par l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale, sauf dans les cas très clairs d'entrave à la réalisation du cœur de la compétence fédérale. L'utilisation cette doctrine permettrait sans doute l'application concurrente de plusieurs conditions imposées par les autorités provinciale et fédérale. En effet, outre les cas où une condition provinciale irait directement à l'encontre d'une condition ou une décision fédérale, par exemple en ce qui concerne le tracé, l'emplacement des infrastructures connexes ou certaines composantes de la structure du pipeline, les conditions provinciales plus restrictives que celles du fédéral pourraient peut-être s'appliquer au projet Énergie Est puisque la Cour suprême a plus d'une fois reconnu que les lois provinciales peuvent, sans que cela n'entraîne nécessairement de conflit, imposer des exigences plus strictes que celles du Parlement[130].

---

126. Voir ASSOCIATION DE PROPRIÉTAIRES PRIVÉS, AGRICOLES (ACÉRICOLES) ET FORESTIERS, *Projet oléoduc Énergie Est*, mémoire présenté au BAPE (20 avril 2016), p. 4-12, en ligne: <https://www.rvhq.ca/wp-content/uploads/2016/05/ASSOCIATION-DE-PROPRI%C3%89TAIRES-PRIV%C3%89S-AGRICOLES-AC%C3%89RICOLES-ET-FORESTIERS-BAPE-%C3%89nergie-Est-M%C3%A9moire.pdf>.

127. Gabriel DELISLE, « Le projet d'oléoduc préoccupe la ville de Trois-Rivières », *Le Nouvelliste,* 8 avril 2015.

128. Voir LES CITOYENS AU COURANT, *Preuve écrite – Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9*, 7 août 2013, OF-Fac-Oil-E101-2012-10 02, en ligne: <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/982884>.

129. *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 958; *Northwestern Outback Aviation Ltd. c. Ontario (Attorney General)*, [2011] O.J. No. 1081 (Cour sup. Ont.), par. 15.

130. *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 34-41; *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, [2015] 3 RCS 327, par. 26; *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 25. Voir Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-7.

2.2.2 Le pouvoir réglementaire des municipalités

Le droit constitutionnel canadien ne fait pas de distinction entre les pouvoirs provinciaux et municipaux aux fins du partage des compétences, puisque le paragraphe 92(8) *L.C. 1867* attribue aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur les institutions municipales. Les municipalités n'ont donc aucun statut constitutionnel indépendant ; elles sont subordonnées au pouvoir provincial, qui détermine l'étendue des pouvoirs délégués qu'elles pourront exercer[131]. Malgré ce statut, les fonctions et responsabilités octroyées aux municipalités n'ont cessé d'augmenter. Dans l'arrêt *Spraytech*, la Cour suprême consacrait en 2001 l'importance du rôle accru des municipalités en reconnaissant le principe de subsidiarité :

> Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité, mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population[132].

Étant donné leur proximité avec les citoyens ainsi que l'ampleur des défis auxquels les collectivités locales sont confrontées, les municipalités doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante, et les tribunaux sont donc invités à faire une interprétation « bienveillante » des règlements qu'elles adoptent en se rappelant ce principe de subsidiarité[133]. En 2006, par l'adoption de la *Loi sur les compétences municipales*[134], le législateur québécois a entériné cette évolution et a « mis définitivement un terme à une approche réductionniste en matière d'interprétation des pouvoirs municipaux qui durait depuis plus d'un siècle[135] » en déléguant aux municipalités « des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population[136] », pouvoirs qui doivent s'interpréter, sauf intention contraire, de manière large et libérale[137]. La *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*[138], sanctionnée le 16 juin 2017, est un pas supplémentaire dans cette direction.

---

131. David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 2-4.

132. *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 3.

133. Annie ROCHETTE et Hugo COLLIN, « Municipalités et protection de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 3, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 7. Voir *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 6-7, 10 ; *R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472, par. 17 ; *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2010 QCCS 1370 ; *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491.

134. RLRQ, c. 47.1.

135. Daniel BOUCHARD et Sarah LECLERC, « Réflexion sur la sous-utilisation des pouvoirs municipaux en environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 418, *Développements récents en droit de l'environnement (2016)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 35.

136. *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. 47.1, art. 2.

137. *Ibid*. Voir *Ferme L'Évasion inc. c. Elgin (Municipalité du canton d')*, 2011 QCCA 967, par. 7.

138. *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, projet de loi n° 122 (sanction 16 juin 2017), 1re sess., 41e légis. (Qc).

La *Loi sur les compétences municipales* est l'une des plus importantes sources des pouvoirs délégués par la province de Québec aux municipalités[139]. Elle prévoit notamment que toute municipalité a des compétences générales en matière d'environnement, de nuisances et de sécurité[140], et que chacune d'elles peut donc adopter des règlements portant sur ces matières[141]. Au-delà de ces compétences générales, les municipalités disposent également d'un pouvoir résiduaire de réglementation qui leur permet d'adopter des normes « pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de [leur] population[142] ». Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, la municipalité peut procéder de diverses manières, notamment par prohibition ou encore en exigeant l'obtention d'un permis[143], étant entendu qu'elle doit respecter le partage des compétences et ne pas entraver le cœur des compétences fédérales.

Les nombreuses inquiétudes que suscite dans les communautés locales un projet comme Énergie Est soulèvent naturellement la question de savoir dans quelle mesure le pouvoir réglementaire des municipalités peut être utilisé afin de résoudre les problèmes touchant à l'environnement, à la sécurité publique et à la santé de la population. Dans cette perspective, un collectif de juristes québécois a élaboré le *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité*[144], qui tente de répondre à des besoins locaux tout en respectant le cadre constitutionnel. Ce règlement, d'ailleurs adopté par plusieurs municipalités[145], impose dans un premier temps l'obtention d'un permis municipal pour toute société ou compagnie qui souhaite installer et exploiter un pipeline sur le domaine municipal. L'émission du permis est notamment soumise aux conditions suivantes : une sûreté d'une valeur minimale de 10 millions de dollars pour assurer la remise des lieux en état le cas échéant ; un plan d'urgence adapté à la municipalité en vue de faire face à tout déversement de pétrole, fuite de gaz ou incident en lien avec l'installation ; un engagement écrit de collaborer avec la municipalité pour mettre en place un mécanisme de surveillance local de l'installation et réaliser toute inspection dans les délais prévus par ledit mécanisme de surveillance ; ainsi qu'un engagement écrit d'informer la municipalité de la nature des produits transportés dans ladite installation et de toute modification de la qualité ou de la quantité desdits produits.

À la lumière de la jurisprudence qui a appliqué des normes ayant trait à l'environnement et à la santé et la sécurité à des entreprises fédérales, ce règlement modèle ne nous semble pas constituer une entrave à la

---

139. Pour un examen détaillé des différentes sources de pouvoirs, voir Annie ROCHETTE et Hugo COLLIN, « Municipalités et protection de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 3, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 24-59.

140. *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. 47.1, art. 4.

141. *Ibid.*, art. 19, 59 et 62.

142. *Ibid.*, art. 85.

143. *Ibid.*, art. 6 1°) et 2°).

144. Voir Richard E. LANGELIER, « La compétence sur les pipelines interprovinciaux et les enjeux environnementaux : prolégomènes à une analyse sociojuridique », avril 2014, p. 70-75, en ligne : <http://www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/accueil/images/pdf/prol%C3%A9gom%C3%A8nes.pdf>.

145. Voir Municipalité de Lanoraie, Règlement n° 87-2014, *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité* (11 août 2014), en ligne : <www.lanoraie.ca/> ; Municipalité de Batiscan, Règlement n° 171-2014, *Règlement concernant l'installation d'un pipeline terrestre sur le territoire de la municipalité de Batiscan* (2 juin 2014), en ligne : <www.batiscan.ca> ; Municipalité de Sainte-Justine-de-Newton, *Règlement n° 337 de Sainte-Justine-de-Newton*, en ligne : <http://www.sainte-justine-de newton.ca/sites/default/files/pdf/Regle%20337.pdf>.

compétence fédérale sur les pipelines interprovinciaux. Rappelons que les lois et règlements suivants ont été jugés applicables : des lois provinciales sur la santé et la sécurité obligeant à fournir des plans d'urgence[146] et prévoyant des exigences concernant la composition du comité en santé et sécurité de l'entreprise[147] ; un règlement prescrivant l'obtention d'un permis et le respect de normes en matière de transport, de stockage et de manipulation de BPC ainsi que la fourniture d'un certificat d'assurance d'un million de dollars[148] ; un règlement prévoyant des normes d'entreposage et de manipulation de produits dangereux, l'obligation de préparer un plan d'urgence et d'installer des détecteurs de fumée dans le but de réduire les risques de feu et de protéger la santé et l'environnement[149]. La nature de ces normes est similaire à celle du *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité*. Toutefois, il faut rappeler que certaines décisions récentes des tribunaux ont jugé que le simple fait d'exiger un permis pour des installations nécessaires aux activités d'une entreprise fédérale constituait une entrave au cœur de la compétence fédérale[150]. Or, comme nous l'avons avancé, ces décisions présument de l'entrave dès que l'autorité locale dispose de pouvoirs permettant théoriquement de refuser un projet, alors que la jurisprudence majoritaire exige la démonstration d'une preuve effective et concrète de l'entrave constitutionnelle[151]. À moins que le règlement n'exige des conditions incompatibles avec une condition ou une norme fédérale, le simple fait de soumettre un projet comme Énergie Est au *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité* ne nous semble pas devoir générer un conflit d'application ou un conflit d'objet. Par exemple, dans l'arrêt *Lafarge* (2007), la Cour suprême du Canada déclarait inopérant un règlement de la Ville de Vancouver imposant l'obtention d'un permis, car il était prouvé que le projet Lafarge, dans sa forme actuelle telle qu'approuvée par l'autorité fédérale, ne respectait pas les conditions réglementaires. En théorie, selon la majorité de la Cour, la norme fédérale et la norme municipale n'étaient pas susceptibles d'application simultanée[152]. Or, il n'y avait aucune preuve effective d'un refus de la part de la Ville de Vancouver, qui avait même accepté le projet en le confiant à l'autorité fédérale, et l'opinion minoritaire du juge Bastarache nous paraît donc plus juste : « J'ajouterais que la simple obligation d'obtenir un permis aux termes de la loi provinciale, sans la preuve qu'un permis ne serait pas octroyé en l'espèce, n'indique pas nécessairement un conflit d'application explicite avec la loi fédérale, puisque l'observance d'une loi n'entraîne pas nécessairement la violation de l'autre[153]. »

Il faut tenir compte cependant de deux décisions récentes de la Cour supérieure du Québec qui nous semblent rompre avec l'équilibre constitutionnel. Ainsi, dans les affaires *IMTT*, que nous avons résumée ci-dessus, et *Vidéotron c. Gatineau*, la Cour a jugé que l'adoption de normes par le Parlement fédéral dans l'in-

146. *Jim Pattison Enterprise c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2011 BCCA 25.

147. *R c. Leavens Aviation Inc.*, 2008 ONCJ 473.

148. *Regina c. TNT Canada*, [1986] OJ No 1322 (ON CA).

149. *TransCanada Pipelines Ltd. c Ontario (Ministry of Community Safety and Correctional Services)*, [2007] OJ No 3014 (ON CS) (QL).

150. *Neuville (Ville de) c. 9247-9104 Québec inc.*, 2016 QCCS 113 ; *Leclerc c. Lévis (Ville de)*, 2016 QCCS 6328. Au même effet, voir : *Oshawa (City) c. 536813 Ontario Limited*, 2016 ONCJ 287 et *Parkland Airport Development Corporation v. Parkland (County)*, 2013 ABQB 641.

151. Voir la section 1.2.2.

152. *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada inc.*, [2007] 2 RCS 86, par. 81 et 82.

153. *Ibid.*, 113. Voir Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-8.

térêt économique national et en vue d'assurer l'efficacité d'activités relevant de ses compétences avait pour effet de créer un conflit d'intention entre ces normes et toutes normes locales adoptées de manière valide par une province ou une municipalité. Si ce raisonnement était appliqué au domaine du transport interprovincial d'hydrocarbures, cela pourrait mener à l'inopérabilité de toute loi ou tout règlement validement adopté par des autorités provinciales ou municipales qui gêneraient l'efficacité et l'intérêt économique national en ce domaine. Nonobstant ces deux décisions, qui ne nous semblent pas, pour l'instant du moins, représenter le courant juridique majoritaire, les autorités locales disposent, selon nous, d'une certaine marge de manœuvre relativement à un projet de pipeline interprovincial.

Dans l'hypothèse où un projet de cette nature serait réalisé, il reste encore la question des recours prévus par les lois fédérales et provinciales dont disposent les autorités locales et les citoyens en cas de déversement. C'est l'objet de la partie suivante.

PARTIE 3 – LES RECOURS EN CAS DE DÉVERSEMENT D'HYDROCARBURES D'UN PIPELINE INTERPROVINCIAL : APPLICATION DE NORMES FÉDÉRALES À UN PHÉNOMÈNE LOCAL

L'exploitation d'un pipeline interprovincial comporte certains risques pour les humains et les écosystèmes qui se trouvent sur les territoires qu'il traverse. Parmi ces risques, on trouve la possibilité d'un déversement ou rejet d'hydrocarbures. La *Loi sur l'Office national de l'énergie*[1] prévoit le cas de tels déversements et énonce les mesures d'intervention et de nettoyage de même que les recours en responsabilité civile permettant aux citoyens et aux deux paliers de gouvernement de réclamer des dommages-intérêts pour les préjudices subis. Ces recours en responsabilité civile ont une vocation compensatoire. La loi prévoit par ailleurs des recours pénaux permettant d'imposer des peines aux parties responsables de la pollution et ainsi de les dissuader de commettre les manquements à l'origine de la pollution.

Dans cette partie, nous présenterons tout d'abord les mesures de nettoyage prévues par le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*[2], le régime fédéral de responsabilité civile de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ainsi que les peines prévues en vertu des lois fédérales (3.1). Nous tenterons d'apporter des éclaircissements à la question de savoir si les recours civils mis en place permettent de compenser l'entièreté des dommages subis.

Comme les pipelines en question traversent des territoires provinciaux, il est également pertinent de se demander si les recours en responsabilités civile et pénale prévus par le Code civil du Québec et par diverses lois environnementales provinciales, dont la *Loi sur la qualité de l'environnement* et d'autres lois sectorielles, trouveraient application advenant un rejet d'hydrocarbures provenant du pipeline (3.2). Il s'agira alors de déterminer si le régime fédéral doit s'appliquer de façon exclusive ou s'il peut être complété par la législation provinciale. Comme dans la partie 2, l'examen de cette question sera l'occasion d'appliquer les enseignements de la première partie de ce rapport afin de connaître les limites susceptibles d'être imposées aux compétences provinciales et municipales par les différentes doctrines constitutionnelles.

3.1 Les mécanismes d'indemnisation et de nettoyage prévus par les lois fédérales

3.1.1 Les mesures de nettoyage et d'intervention

Lorsque des hydrocarbures sont déversés dans l'environnement, certaines mesures doivent être prises afin d'empêcher leur propagation et de nettoyer les éléments biophysiques qui ont été contaminés. L'obligation de

1. L.R.C. 1985, c. N-7.
2. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, DORS 99/294 (Gaz. Can. II).

mettre en place de telles mesures de nettoyage et d'intervention est prévue au *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*. Adopté en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie,* ce règlement traite des obligations et responsabilités des compagnies exploitantes en ce qui a trait à la conception du pipeline, aux matériaux utilisés, à sa construction, aux essais ainsi qu'aux normes relatives à son exploitation et à la cessation de son exploitation. Il dispose que la compagnie qui conçoit, construit ou exploite un pipeline doit établir un « programme de gestion des situations d'urgence qui permet de prévoir, de prévenir, de gérer et d'atténuer les conditions pouvant avoir une incidence négative sur les biens, l'environnement ou la sécurité des travailleurs ou du public, en présence d'une situation d'urgence[3] ». Ce programme doit être assorti d'un manuel des mesures d'urgences[4]. La compagnie a une obligation continue de demeurer en communication avec tous les organismes qui pourraient devoir intervenir en cas d'urgence sur le pipeline, et de les aviser, le cas échéant. Cela inclut évidemment l'ONÉ, auquel elle devrait remettre un rapport d'incidents préliminaire et détaillé si un accident survenait[5].

Par exemple, le programme de gestion des situations d'urgence qui était prévu par TransCanada pour le projet Énergie Est contenait les éléments suivants. À la suite du décèlement d'une fuite, qui enclenche les procédures de notifications à tous les organismes concernés, l'intervention d'urgence s'effectue en quatre phases : 1) arrêt de la station de pompage ; 2) fermeture des vannes pour isoler la fuite ; 3) arrêt de l'écoulement du tuyau ; 4) confinement et rétablissement, qui peuvent s'effectuer parallèlement aux autres étapes[6]. Alors que la durée des trois premières phases détermine la quantité de pétrole rejeté, la dernière phase limite la propagation de celui-ci et ses effets potentiels. Les mesures de nettoyage visent donc à confiner le pétrole ainsi qu'à le récupérer par « le pompage et l'aspiration mécanique, l'utilisation de produits absorbants (p. ex. tampons) et l'excavation des sols[7] », ou encore par l'épandage de surfactants biologiques et d'agents oxydants chimiques ou le brûlage du liquide déversé. Lorsque des eaux de surface sont touchées, les mesures de confinement habituellement utilisées comprennent des barrages flottants, des tampons absorbants, des engins de terrassement, « des sacs de sable et des tuyaux de polychlorure de vinyle (PVC) pour la construction de digues terrestres et de barrages à écoulement restreint[8] ».

Parallèlement à ces activités de confinement et de récupération ou à la suite de celles-ci, le programme prévoyait que le personnel d'intervention devait entreprendre des mesures d'assainissement conformément aux directives des organismes de réglementation – notamment le *Guide sur le processus de réhabilitation de l'ONÉ* – qui visent à contrer les effets *souterrains* d'un déversement sur le sol et les eaux[9]. Dans son guide, l'ONÉ précise que « [d]'autres organismes de réglementation (ministères de l'Environnement provinciaux ou territoriaux, services de santé, municipalités et ministères fédéraux) peuvent être mis à contribution et consultés à

---

3. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres,* DORS 99/294 (Gaz. Can. II), art. 32(1).

4. *Ibid*., art 32 (1.1).

5. *Ibid*., art. 33, 34 et 52.

6. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Demande consolidée – Volume 19 : Accidents et défaillances*, *Section 7 : Sécurité du pipeline* (mai 2016), p. 7-8, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/> (consulté le 18 août 2017).

7. *Ibid*.

8. *Ibid*.

9. *Ibid*., p. 7-13 ; OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Guide sur le processus de réhabilitation*, 2011, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/nvrnmnt/rmdtnprcssgd/rmdtnprcssgd-fra.pdf>.

différentes étapes du processus[10] ». Si les municipalités et les provinces ne peuvent adopter de lois ou règlements visant spécifiquement les oléoducs, ni interdire l'utilisation de produits chimiques essentiels à ceux-ci, matière de compétence fédérale, elles peuvent toutefois être consultées et impliquées dans le processus fédéral d'élaboration des directives liées aux mesures d'assainissement.

3.1.2 Les régimes fédéraux de responsabilité civile

La *Loi sur la sûreté des pipelines*[11], qui fut sanctionnée le 18 juin 2015, a modifié la *Loi sur l'Office national de l'énergie* de manière à établir un régime spécifique encadrant la responsabilité des compagnies exploitant un pipeline lorsque survient un rejet de gaz, de pétrole ou de tout autre produit. Selon le préambule de la Loi, ces modifications visaient notamment à renforcer le principe du pollueur-payeur, selon lequel « les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci[12] ». Les dispositions de la *Loi sur les sûretés des pipelines* sont entrées en vigueur au mois de juin 2016 et n'ont fait au moment d'écrire ces lignes l'objet d'aucune étude détaillée et d'aucune décision des tribunaux. Cette sous-section sera donc l'occasion d'exposer sommairement ce nouveau régime.

3.1.2.1 Les types de dommages

C'est l'article 48.12 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui prévoit le régime de responsabilité civile de « toutes les personnes à la faute ou négligence desquelles » un rejet d'hydrocarbures est attribuable. Bien qu'un tel déversement puisse entraîner une multitude de dommages de nature différente – notamment la pollution des sols, de cours d'eau de surface, d'eau souterraine ou de la propriété d'une personne –, ce régime permet uniquement l'indemnisation des types de dommages qui y sont énumérés, soit :

a) [l]es <u>pertes ou dommages réels</u> subis par toute personne à la suite du rejet ou à la suite des mesures prises à son égard ;
b) [l]es frais <u>raisonnablement engagés</u> par Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, un corps dirigeant autochtone ou toute autre personne pour la prise de mesures à l'égard du rejet ;
c) [l]a <u>perte de la valeur de non-usage</u> liée aux <u>ressources publiques</u> touchées par le rejet ou des mesures prises à son égard[13].

Ce troisième type de dommage, qui fut récemment ajouté au régime de responsabilité de plusieurs autres lois fédérales[14], ne peut être réclamé que par une province ou le gouvernement fédéral[15]. La portée d'expressions telles que « pertes ou dommages réels », « raisonnablement engagés », « perte de la valeur de non-usage »

10. *Ibid.*, p. 2.
11. *Loi sur la sûreté des pipelines*, L.C. 2015, c. 21.
12. *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6 o).
13. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (1) (nous soulignons).
14. Voir *Loi sur la sûreté et la sécurité en matière énergétique,* L.C. 2015, c. 4.
15. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (9).

et « ressources publiques » est d'une grande importance, car leur interprétation peut avoir une incidence sur l'étendue de la compensation des victimes et de l'écosystème. Or la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la jurisprudence n'en offrent aucune définition. Cette faiblesse a également été soulignée à l'égard de régimes de responsabilité similaires pour déversement d'hydrocarbures provenant des plateformes extracôtières dans le golfe du Saint-Laurent et prévoyant ces mêmes types de dommages[16], soit ceux mis en place par la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador*[17] et par le projet de loi n° 49[18].

Pour ce qui est du premier type – les pertes ou dommages réels subis par toute personne à la suite du rejet ou à la suite des mesures prises à son égard –, il permet, à notre avis, aux parties lésées de réclamer des dommages-intérêts pour les préjudices matériels, les pertes de profits d'une entreprise empêchée de continuer ses activités ou encore les dommages corporels ou psychologiques d'une personne. La *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador* nous permet de raisonner par analogie en ce qu'elle définit l'expression « perte ou dommages réels » par « la perte d'un revenu, y compris un revenu futur, et, à l'égard des peuples autochtones du Canada, la perte de possibilités de chasse, de pêche ou de cueillette[19] ». Comme le souligne Stéphanie Roy, la version anglaise de la loi faisant l'usage de l'expression « *actual loss or damage*[20] », il est également légitime de penser que l'expression « perte ou dommages réels » vise les dommages *directs* qui résultent du déversement, ceux-ci pouvant en principe inclure les dommages à la propriété ainsi que les dommages corporels et psychologiques[21].

En ce qui a trait au deuxième type de dommage – les frais raisonnablement engagés par Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, un corps dirigeant autochtone ou toute autre personne pour la prise de mesures à l'égard du rejet –, si l'expression « raisonnablement engagés » renvoie essentiellement au caractère raisonnable des frais engagés[22], la question de savoir ce qui se qualifie comme mesure indemnisable prise à l'égard du rejet demeure ouverte. Ce chef de dommage permet certainement le recouvrement de tous les frais raisonnables qui découlent des mesures de nettoyage, telles que l'assainissement du sol et des eaux, mais permet-il également celui des mesures de remise en état, soit les mesures visant la restauration et le rétablissement de l'écosystème ? À notre avis, et bien que cela soit sujet à interprétation[23], la réponse devrait

---

16. Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016 ; et Stéphanie ROY, « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355.

17. L.C. 1987, c. 3, art. 162.

18. *Loi assurant la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent*, projet de loi n° 49 (présentation 11 juin 2015), 1re sess., 41e légis. (Qc).

19. *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador*, L.C. 1987, c. 3, art. 160 (2)a).

20. John A. YORGIS et Catherine COTTER, *Barron's Canadian Law Dictionary*, 6e éd., Hauppauge (New York), Barron's Educational Series, 2009, *s.v.* « *damages* ».

21. Stéphanie ROY, « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 393.

22. Voir A. William MOREIRA, Cecily Y. STRICKLAND et David G. HENLEY, « Liability for Marine Pollution from Offshore Operations », (2003) 26 *Dalhousie Law Journal* 429, p. 457.

23. Voir William AMOS et Ian MIRON, « Protecting Taxpayers and the Environment Through Reform of Canada's Offshore Liability Regime », (2013) 9:1 *McGill International Journal of Sustainable Development Law Policy* 3, p. 48 ; et Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 95-97.

être positive. La Loi n'exclut pas certains types de mesures, mais les conditionne à un critère de raisonnabilité. Un gouvernement provincial qui se trouverait dans l'obligation d'agir en lieu et place de la personne responsable pour entreprendre les mesures de nettoyage et de restauration de l'écosystème devrait à tout le moins être en mesure de recouvrer les coûts *raisonnables* de ces mesures[24]. Nous avons traité de la possibilité de réclamer des dommages pour les pertes directes de nature économique ou personnelle et des frais de nettoyages engagés par les gouvernements. Mais qu'en est-il des dommages causés à l'environnement lui-même ? Le Québec peut-il obtenir compensation pour la pollution du sol et d'une nappe phréatique qui ne retrouveraient pas leur qualité initiale malgré les mesures de nettoyage et de restauration ?

En ouvrant la porte à l'indemnisation de « la perte de la valeur de non-usage liée aux ressources publiques », le législateur a introduit une nouveauté législative qui nous laisse dans le doute quant à sa portée réelle, mais dont il est néanmoins permis de penser qu'elle pourrait mener à l'indemnisation de plusieurs préjudices environnementaux au-delà des seuls coûts de remise en état. En effet, l'expression anglaise « *loss of non-use value relating to a public resource* » renvoie à une méthode économique d'évaluation des préjudices environnementaux qui « favorise la protection de l'environnement et la compensation de dommages, en ce qu'elle va plus loin que la méthode traditionnelle d'évaluation des préjudices environnementaux, qui les évalue comme équivalents aux coûts de restauration[25] ». Ce nouveau chef de dommage permettrait ainsi de réclamer des dommages-intérêts pour la perte de valeur de composantes de l'environnement, une possibilité qui avait justement été évoquée par la Cour suprême dans l'affaire *Canadian Forest Products Ltd.*[26]. Malgré cette avancée, ce type de dommage tient compte de la valeur de l'environnement par rapport à l'usage qui peut en être fait par l'être humain, et nous sommes donc bien loin d'une consécration de la « valeur intrinsèque » de l'environnement[27]. Notons également que, dans la collocation des créances fondées sur ce régime, celles qui correspondent aux pertes de valeur de non-usage arrivent au dernier rang[28], ce qui signifie pratiquement que ces pertes risquent de ne pas être indemnisées dans la mesure où les fonds disponibles sont susceptibles d'être épuisés par les deux autres types de dommage. L'objectif de ces dispositions, soit de renforcer le principe du pollueur-payeur[29], n'apparaît donc pas entièrement atteint.

---

24. Par exemple, en vertu de l'article 114.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2), lorsqu'il y a urgence, le ministre peut ordonner à une personne d'enlever tout contaminant rejeté dans l'eau ou sur le sol et de « prendre les mesures requises pour nettoyer l'eau et le sol et pour que ces contaminants cessent de se répandre ou de se propager dans l'environnement ». L'article 113 permet quant à lui au ministre de faire exécuter une ordonnance de décontamination aux frais du contrevenant et d'en recouvrer le coût de ce dernier s'il ne s'exécute pas en temps opportun.

25. Jamie BENIDICKSON, *Environmental Law*, 4e éd., Toronto, Irwin Law, 2013, p. 219. Voir Stéphanie ROY, « Le projet de loi nº 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 396-397.

26. *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74, p. 81.

27. Voir sur ce point Stéphanie ROY, « Le projet de loi nº 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 397-401.

28. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (10).

29. *Ibid.*, art. 48.11.

3.1.2.2 Les types de responsabilité et le plafond d'indemnisation

Le régime de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit explicitement une responsabilité de type absolue en cas de rejet non intentionnel ou non contrôlé d'hydrocarbures, c'est-à-dire que « la compagnie autorisée, au titre de la présente loi, à construire ou à exploiter ce pipeline est responsable, en l'absence de preuve de faute ou de négligence[30] ». Cela allège grandement le fardeau de preuve de ceux qui réclament des dommages-intérêts, car ils n'ont pas à prouver la faute de la compagnie exploitante, cette dernière ne pouvant d'ailleurs pas se dégager de sa responsabilité en invoquant un moyen de défense[31]. Les demandeurs qui souhaitent se voir indemniser peuvent s'en tenir à prouver le fait du rejet et le lien de causalité entre ce dernier et les dommages subis. Leur fardeau est d'autant plus réduit que la loi identifie la personne responsable de leur réclamation, soit la compagnie détentrice de l'autorisation de construire ou exploiter le pipeline[32].

Malgré les avantages qui découlent d'un tel régime pour les victimes, le législateur a instauré un plafond d'indemnisation qui limite le montant des dommages-intérêts qui peuvent être obtenus en vertu du régime, ce qui « permet de réconcilier l'intérêt financier des personnes qui subissent une perte et celui des exploitants, qui ne se voient pas exposés à un risque illimité en cas d'accident, sans nécessairement avoir commis une faute[33] ». Ainsi, dans le cas d'une compagnie qui exploite « un ou plusieurs pipelines ayant la capacité — individuellement ou collectivement — de transporter au moins deux cent cinquante mille barils de pétrole par jour », ce qui aurait été le cas d'Énergie Est, le montant total des réclamations indemnisées au titre du régime de responsabilité absolue ne pourrait excéder un milliard de dollars[34]. Notons que le gouverneur en conseil peut prévoir par règlement un montant supérieur pour les compagnies exploitant des pipelines qui ont une telle capacité ; celles exploitant des pipelines de moindre capacité sont sujettes à un plafond différent qui n'a pas encore été fixé[35]. Notons également que l'ONÉ possède le pouvoir d'ordonner à toute compagnie qui a provoqué un rejet non intentionnel ou non contrôlé « de rembourser toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou municipale, tout corps dirigeant autochtone ou toute personne des frais que l'Office juge raisonnables — même si ceux-ci dépassent les limites de responsabilité visées au paragraphe 48.12(5) qui s'appliquent à cette compagnie— pour les mesures raisonnables que cette institution, ce corps dirigeant ou cette personne a prises à l'égard du rejet[36] ». Il est donc possible que les « mesures raisonnables prises à l'égard du rejet » soient indemnisées même si les frais encourus dépassaient le milliard de dollars. D'ailleurs, la loi s'assure par différents moyens que les compagnies autorisées à construire ou à exploiter le pipeline disposent des ressources financières équivalentes au plafond de responsabilité qui leur est applicable[37], une obligation qu'elles peuvent notamment remplir en participant à un fonds commun[38]. Cela implique toutefois qu'il n'est pas garanti qu'elles aient la capacité financière de verser une compensation excédant la somme d'un milliard de dollars.

---

30. *Ibid.*, art. 48.12 (4) (nous soulignons).
31. *R. c. Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, p. 1325-1326.
32. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12(4).
33. Stéphanie ROY, « Le projet de loi nº 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 382.
34. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (5)a).
35. *Ibid.*, art. 48.12 (6) a).
36. *Ibid.*, art. 48.15.
37. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.13.
38. *Ibid.*, art. 48.14.

Outre le régime de responsabilité absolue, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit un recours fondé sur une responsabilité de type subjective, qui requiert la preuve d'une faute ou d'une négligence et permet aux demandeurs de réclamer l'intégralité des pertes subies[39]. Les personnes subissant les pertes en raison d'un déversement pourraient donc opter pour ce recours advenant que les dommages causés excèdent le plafond d'indemnisation du recours en responsabilité absolue. La *Loi sur la sûreté des pipelines*, qui a instauré ce régime, a d'ailleurs pour objet de « confirmer que la responsabilité des compagnies exploitant des pipelines est illimitée lorsqu'un rejet non intentionnel ou non contrôlé de pétrole, de gaz ou de tout autre produit de ces pipelines est attribuable à leur faute ou négligence[40] ». Le fardeau de preuve pour se prévaloir de ce recours est cependant plus lourd, puisque les demandeurs doivent prouver la faute de la personne ayant causé le rejet. La Loi prévoit que les personnes ou compagnies légalement responsables « de préposés à la faute ou négligence desquels ce rejet est attribuable » sont solidairement responsables avec ces derniers[41] et que la compagnie autorisée à exploiter le pipeline est solidairement responsable avec un entrepreneur fautif effectuant des travaux pour elle[42]. Dans ces circonstances, le demandeur pourrait diriger sa réclamation à l'encontre de la personne qu'il juge être la plus solvable. Il n'en demeure pas moins que prouver la cause d'un déversement de pipeline pourrait s'avérer complexe et requérir différentes preuves d'expertise et de longs délais, ce qui pourrait inciter les personnes demanderesses à se prévaloir du régime de responsabilité absolue (sans faute) et ne réclamer qu'une portion de leur perte, vu le plafond d'indemnisation d'un milliard de dollars.

Afin de respecter le principe du pollueur-payeur et de s'assurer que les compagnies exploitant le pipeline assument les coûts de la pollution, le plafond du régime de responsabilité absolue devrait refléter le pire scénario de déversement et tenir compte de la totalité des dommages sociaux et environnementaux potentiels[43]. Est-ce effectivement le cas ? Difficile de le dire, puisque les données sur lesquelles le législateur s'est fondé pour établir ce montant sont inconnues. Il est donc possible que le régime de responsabilité absolue de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soit insuffisant et ait pour conséquence de faire reposer sur les citoyens et la province lésée une fraction des pertes subies pour lesquelles aucune indemnisation ne serait obtenue[44]. Contrairement à d'autres régimes de responsabilité en matière de pollution, la loi ne prévoit pas la création d'un fonds d'indemnisation complémentaire qui viendrait pallier les insuffisances du régime de responsabilité sans faute lorsque le plafond d'indemnisation est atteint.

Advenant le cas où une compagnie responsable d'un rejet d'hydrocarbures n'aurait pas les ressources financières nécessaires pour payer à la fois les frais pour les mesures prises ou à prendre à l'égard du rejet et les indemnités qui peuvent être accordées pour les dommages indemnisables causés par le rejet, la loi prévoit un mécanisme de désignation permettant à l'ONÉ de « prendre les mesures qu'il estime nécessaires à l'égard

39. *Ibid.*, art. 48.12(1).

40. L.C. 2015, c. 21, Sommaire.

41. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (1). La personne fautive ou celle légalement responsable de la faute de préposés seraient alors « responsables à charge de compensation entre elles en proportion de leur faute ou de leur négligence respective » (art. 48.12 [2]).

42. *Ibid.*, art. 48.12 (3).

43. Hélène TRUDEAU, « La responsabilité civile du pollueur : de la théorie de l'abus de droit au principe du pollueur-payeur », (1993) 34 *Cahiers de droit*783, p. 802.

44. Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 74 et 76-79.

du rejet ou [d']autoriser un tiers à les prendre[45] ». Une fois la compagnie désignée, l'ONÉ peut rembourser à même les fonds publics toute personne ayant encouru des frais pour une mesure prise à l'égard du rejet[46]. Cette désignation peut également mener à la création par le gouverneur en conseil d'un Tribunal d'indemnisation en matière de pipelines qui a pour mission de traiter avec célérité les demandes d'indemnisation et d'offrir aux demandeurs les avantages que procure le processus plus informel d'un tribunal administratif[47]. Notons toutefois qu'il est prévu que la création de ce tribunal ne porte pas atteinte à la compétence des autres tribunaux[48] et qu'il ne peut accorder des indemnités pour la perte de la valeur de non-usage relative à un préjudice environnemental[49].

3.1.2.3 La loi sur les pêches

Enfin, il convient de préciser que les titulaires de licences de pêche commerciale ne pourraient invoquer les dispositions de la *Loi sur les pêches*[50], également fédérale, pour réclamer leurs pertes de revenus, alors qu'il est possible pour eux de le faire lorsqu'il s'agit d'un déversement d'hydrocarbures provenant d'une plateforme d'exploitation d'hydrocarbures marins dans le golfe du Saint-Laurent[51]. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* exclut en effet l'application du régime de la *Loi sur les pêches* lorsqu'il s'agit de pollution provenant d'un pipeline[52]. Ces deux régimes ne s'appliquent donc pas de manière concurrente. Or, le régime de la *Loi sur les pêches* est plus avantageux lorsque la réclamation satisfait les conditions du recours mis en place, puisqu'il s'agit d'un régime de responsabilité sans faute pour lequel il n'y a pas de plafond d'indemnisation[53]. Les dommages pouvant être recouvrés en vertu de cette loi sont toutefois limités aux mesures prises afin de prévenir le rejet d'une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons[54] ou aux pertes de profits subies par les pêcheurs commerciaux[55].

3.1.3 Les sanctions pénales et administratives

Le rejet d'hydrocarbures en provenance d'un pipeline peut également exposer la compagnie responsable à des amendes en vertu de certaines lois fédérales. En premier lieu, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit qu'une compagnie qui contrevient au *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* commet une infraction et encourt (par procédure sommaire) une amende maximale de 100 000 dollars et/ou un emprisonnement maximal d'un an ou (par mise en accusation) une amende maximale de 500 000 dol-

45. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.16 (1) et (2).
46. *Ibid.*, art. 48.16 (5) et 48.46 (1)b).
47. *Ibid.*, art. 48.18 (1) et (2).
48. *Ibid.*, art. 48.19.
49. *Ibid.*, art. 48.48 (2).
50. L.R.C. 1985, c. F-14.
51. Voir par exemple la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador*, L.C. 1987, c. 3, art. 161.3 et 162.
52. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12(8).
53. *Loi sur les pêches,* L.R.C. 1985, c. F-14, art. 42(4).
54. *Ibid.*, art. 42(1).
55. *Ibid.,* art. 42(3).

lars et/ou un emprisonnement maximal de cinq ans[56]. Un rejet lié à une contravention à ce règlement, par exemple le défaut de respecter certaines normes de conception, pourrait également mener à l'application d'une sanction administrative pécuniaire[57].

Des lois à caractère environnemental prévoient également des sanctions pénales susceptibles de s'appliquer en cas de déversement. Advenant que ce dernier entraîne des dommages sérieux « à tout poisson visé par une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou à tout poisson dont dépend une telle pêche », la *Loi sur les pêches* prévoit que la compagnie pourrait notamment encourir une amende d'au moins 500 000 dollars et d'au plus 6 millions de dollars[58]. Un rejet de pétrole pourrait aussi violer l'interdiction de rejeter une substance nocive dans des eaux ou une région fréquentées par les oiseaux migrateurs, rendant la compagnie passible (par mise en accusation) d'une amende maximale d'un million de dollars et/ou un emprisonnement maximal de trois ans ou (par procédure sommaire) d'une amende maximale de 300 000 dollars et/ou un emprisonnement maximal de six mois[59]. Bien entendu, une sanction pénale ne pourra être imposée qu'à la suite d'un verdict de culpabilité rendu dans le cadre d'un recours en responsabilité pénale. Compte tenu des ressources nécessaires pour intenter un tel recours et des difficultés d'établir une preuve hors de tout doute raisonnable, tout déversement ne mène pas à un recours pénal, et tout recours pénal ne mène pas à l'imposition d'une sanction.

3.2 L'application complémentaire des lois provinciales en matière de pollution

Cette section vise à déterminer si certaines lois provinciales prévoyant des recours civils et pénaux peuvent trouver application advenant un rejet d'hydrocarbures par un pipeline de compétence fédérale. Comme nous l'avons vu au début de ce rapport (section 1.1), l'environnement est une compétence partagée entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial ; la pollution affectant le territoire d'une province à la suite d'un rejet d'hydrocarbures par un pipeline interprovincial ne saurait donc relever exclusivement de la compétence fédérale[60]. Or, comme on l'a vu également (section 1.2), il est possible que les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance rendent sans effet une norme provinciale. Les recours provinciaux peuvent-ils s'appliquer de manière complémentaire et concurrente aux recours fédéraux ? Nous abordons cette question dans les sections suivantes en fonction de la nature du recours et du contexte québécois.

---

56. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 131.

57. *Ibid.*, art. 136(1). Voir le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires (Office national de l'énergie)*, DORS/2013-138 (Gaz. Can. II), art. 2(1).

58. *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, c. F-14, art. 35(1) et 40(1).

59. *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, c. 22, art. 5.1 et 13(1).

60. Ressources naturelles Canada présente justement sur son site internet le régime de réglementation des pipelines du Québec en ce qui a trait à la prévention des incidents, aux mesures de préparation et d'intervention ainsi qu'à la responsabilité et l'indemnisation. Voir : RESSOURCES NATURELLES CANADA, *La réglementation des pipelines du Québec*, en ligne : <http://www.rncan.gc.ca/energie/infrastructure/regimes-reglementation-pipelines/16455>. Il faut noter par ailleurs que la Cour suprême a déterminé en 1976 que la pollution qui traverse les frontières d'une province relève de la juridiction fédérale exclusive. À cet égard, elle avait invalidé une loi provinciale sur la pollution de l'eau du Manitoba qui couvrait la pollution provenant d'autres provinces et ajouté qu'une loi provinciale permettant de la pollution qui traverse ses frontières serait également *ultra vires*. Voir *Interprovincial Co-operative Ltd. c. Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.

3.2.1 Les recours civils

En principe, le droit privé au Canada relève de la compétence exclusive des provinces sur la propriété et les droits civils prévue par le paragraphe 92(13) de la *L.C. 1867*. Cette compétence s'étend naturellement aux droits d'action en dommages-intérêts[61], et la première question qui se pose en l'espèce consiste donc à se demander si les poursuites en dommages-intérêts intentées en vertu du droit provincial de la responsabilité civile extracontractuelle sont applicables à l'égard d'un pipeline qui relève de la compétence fédérale sur le transport interprovincial. Cette question, qui touche à l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, a reçu une réponse affirmative de la part de la Cour suprême dans l'arrêt *Clark c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada* (1988), où une entreprise ferroviaire soutenait qu'une loi provinciale sur la prescription des recours empiétait sur le cœur de la compétence fédérale, la loi fédérale prévoyant elle-même un délai de prescription inférieur. Rappelant d'entrée de jeu que « les entreprises qui relèvent de la compétence législative fédérale en vertu du par. 92(10) ne sont pas de ce fait soustraites à la compétence législative provinciale de même qu'elles ne sont pas entièrement régies par l'autorité législative du Parlement[62] », la Cour jugea que la réglementation générale de la responsabilité civile, y compris les délais de prescription, ne faisait pas partie du contenu essentiel de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial[63]. Ainsi, le droit d'action en dommages-intérêts de la province était applicable à l'égard de l'entreprise fautive, et ce, même si la faute alléguée était liée à ses opérations essentielles[64]. Plus encore, la Cour décida que le délai de prescription de la loi fédérale était *ultra vires* dans la mesure où il ne pouvait avoir pour effet d'écarter le droit d'action de la province ; il aurait été *intra vires* si son application avait été restreinte aux seules causes d'action résultant de la loi fédérale[65].

La compétence provinciale de principe sur les droits d'action en dommages-intérêts n'empêche pas le Parlement de créer des recours civils en vertu d'une loi fédérale valide et de limiter ceux-ci par un délai de prescription ou autrement[66], comme il l'a justement fait en adoptant l'article 48.12 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, ce qui pourrait constituer un empiètement accessoire sur la compétence provinciale[67]. Or, comme on vient de le voir, les conditions d'ouverture d'un tel recours ne peuvent faire échec à l'application des recours civils prévus par une province[68]. C'est ce que reconnaît la *Loi sur l'Office national de l'énergie* lorsqu'elle prévoit que « le présent article n'a pas pour effet de suspendre ou de limiter […] les obligations ou recours légaux à l'égard d'un fait — acte ou omission — au seul motif que le fait constitue une infraction à la présente loi ou entraîne la responsabilité sous le régime du présent article[69] ». Une personne subissant des dommages par pol-

61. *Clark c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, p. 695.
62. *Ibid.*, p. 708.
63. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue Générale de Droit* 77.
64. *Ibid.*, p. 101.
65. *Clark c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, p. 709-710.
66. *Ibid.*
67. Voir *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641 ; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 302.
68. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue Générale de Droit* 77, p. 100.
69. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (11)a).

lution provenant d'un pipeline aurait donc le choix entre le recours général provincial en responsabilité civile ou le recours mis en place par la loi fédérale, à moins que, suivant le raisonnement de la cour dans les affaires *IMTT* et *Vidéotron* ci-dessus résumées, un tribunal considère que le régime fédéral d'indemnisation constitue un « code complet » occupant le champ et ayant pour effet de créer un conflit avec toute norme provinciale se rapportant au même sujet, rendant conséquemment cette dernière inopérante[70].

De manière générale, cependant, le constitutionnaliste Peter Hogg estime que le fait qu'une faute puisse entraîner la responsabilité de son auteur sous deux régimes de responsabilité civile différents n'est pas une question qui doit être résolue par l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale[71]. Comme le soulignait justement le juge Dickson dans l'arrêt *Multiple Access Ltd*., où la Cour suprême jugea qu'il n'y avait pas de conflit d'application pour la simple raison que des recours civils provincial et fédéral s'appliquaient tous deux aux délits d'initiés, « [l]e fait qu'un demandeur peut avoir un choix de recours ne signifie pas que les dispositions des deux paliers de gouvernement ne peuvent "coexister" et s'appliquer concurremment[72] ». Dans le cas qui nous occupe, un demandeur qui souhaiterait se faire indemniser pour des pertes causées par un déversement de pipeline ne se retrouverait pas dans une situation de conflit véritable (« comme lorsqu'une loi dit "oui" et l'autre dit "non", "on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles" ; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre[73] ») en choisissant d'obtenir réparation par le biais d'un recours provincial. Le régime de responsabilité sans faute de la Loi sur l'Office national de l'énergie offre en fait un avantage aux demandeurs en ce qu'il les dispense de prouver la faute ou la négligence jusqu'à concurrence de la limite applicable, alors que le recours au régime de responsabilité civile d'une province nécessite généralement la preuve d'une faute, peu importe les montants réclamés.

Pourrait-il y avoir un conflit si le montant des dommages octroyés en vertu du régime provincial était supérieur à la limite imposée par le régime fédéral ? La réponse à cette question est négative, peu importe que le recours utilisé soit un recours en responsabilité subjective (nécessitant une preuve de faute) ou absolue (sans faute). Dans la mesure où le régime fédéral prévoit lui-même un recours de responsabilité subjective permettant au demandeur d'obtenir réparation pour tous les dommages causés sans qu'aucune limite ne s'applique, le montant total des dommages réclamés en vertu d'un régime de responsabilité subjective d'une province pourrait aussi être illimité sans entraîner de conflit. En ce qui concerne la responsabilité sans faute, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit spécifiquement que la compagnie dont la responsabilité est engagée en l'absence de preuve de faute en vertu de cette loi ou de toute autre loi est responsable jusqu'à concurrence de la limite la plus élevée entre les deux lois ou de façon illimitée si l'autre loi n'en prévoit aucune[74]. Enfin, la loi dispose que son article prévoyant des recours en responsabilité civile n'a pas pour effet de limiter « l'application d'une règle de droit compatible avec le présent article », ce qui confirme notre interprétation[75].

Advenant un déversement d'hydrocarbures par un pipeline sur le territoire du Québec, le recours provincial

---

70. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue Générale de Droit* 77, p. 107.

71. Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-20.

72. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 RCS 161, p. 189.

73. *Ibid*., p. 191.

74. *Loi sur l'Office national de l'Énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (7).

75. *Ibid*., art. 48.12 (11) c).

en jeu serait sans aucun doute celui de l'article 1457 du *Code civil du Québec*[76], soit le recours de droit commun en responsabilité civile extracontractuelle, qui impose à l'auteur d'une faute l'obligation de réparer le préjudice corporel, moral ou matériel qu'il a causé à autrui. En droit québécois, selon deux juristes, « [l]e préjudice écologique ou environnemental subi par les citoyens qui peut être compensé sous le régime de la responsabilité civile en vertu de l'article 1457 C.c.Q. demeure le préjudice personnel[77] », et le préjudice subi par l'environnement en tant que tel est donc pris en compte dans la seule mesure où il peut être relié à la personne, à ses biens ou à sa propriété. La réparation se traduit essentiellement par l'attribution de dommages-intérêts qui visent avant tout à compenser la perte subie par le demandeur ainsi que le gain dont il est privé[78], ce qui implique que l'on soit en mesure de quantifier ces pertes en termes économiques avec un certain degré de certitude. En matière environnementale, les impacts cumulatifs et à long terme posent problème, car, selon les mêmes auteures, « [i]l sera difficile […] d'apporter une preuve suffisante pour déterminer qu'une faute causée aujourd'hui, par exemple le déversement d'un produit toxique, aura des conséquences précises[79] ». Notons que c'est en vertu du régime de responsabilité civile extracontractuelle que le gouvernement du Québec poursuit la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique pour obtenir réparation du préjudice subi à la suite du déversement de plusieurs millions de litres de pétrole brut au centre-ville de Lac-Mégantic, et les dommages-intérêts se rapportent ici aux frais afférents aux mesures d'intervention et de nettoyage par les divers organismes publics, soit un montant avoisinant 410 millions de dollars[80].

D'autres recours civils seraient pareillement disponibles. Dans le cas de dommages causés aux ressources en eau, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* prévoit que l'État, en tant que gardien du patrimoine collectif, peut intenter contre l'auteur des dommages une action en responsabilité sans faute visant 1) la remise en l'état initial ou dans un état s'en rapprochant, 2) la réparation par des mesures compensatoires et/ou 3) la réparation par le versement d'une indemnité, de type forfaitaire ou autre[81]. D'ailleurs, la loi n'impose pas de plafond d'indemnisation à ce recours, lequel pourrait ainsi s'avérer avantageux en cas de pollution de l'eau par des hydrocarbures. La *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* permet quant à elle au tribunal d'accorder des dommages-intérêts punitifs en plus des dommages-intérêts en réparation du préjudice causé à un refuge biologique ou à un écosystème forestier exceptionnel qui pourraient être octroyés en vertu du recours de droit commun[82]. En théorie, il serait également possible que plusieurs incidents récurrents de rejets par un pipeline dans un périmètre donné et s'étalant sur une longue

76. RLRQ, c. CCQ-1991.

77. Marie-Claude DESJARDINS et Hélène MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 24.

78. *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 1611.

79. Marie-Claude DESJARDINS et Hélène MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 25.

80. *Première modification de la requête introductive d'instance* dans la poursuite de la procureure générale du Québec contre la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique, dossier nº 480-17-000070-159, 5 juillet 2016.

81. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, RLRQ, c. C-6.2, art. 8. À noter que le gouvernement n'a pas, à ce jour, adopté de règlement définissant la teneur des mesures compensatoires pouvant être accordées, comme le permet l'article 9 (1º) de la loi. Pour une analyse de cette loi, voir Catherine CHOQUETTE et David GILLES, « Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau visant à renforcer leur protection », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

82. Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, RLRQ, c. A-18.1, art. 226.

durée donnent ouverture au régime de responsabilité sans faute de l'article 976 du *Code civil du Québec*[83], qui prévoit que « [l]es voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux[84] ». Les « voisins », ce qui comprend les locataires et les propriétaires fonciers, y compris une municipalité[85], situés dans un rayon allant de plusieurs centaines de mètres à quelques kilomètres et subissant les inconvénients anormaux causés par des rejets répétés d'hydrocarbures, seraient à même de réclamer des dommages-intérêts à la compagnie exploitante, qui pourrait être considérée comme un « voisin » dans la mesure où elle détient un droit de servitude sur les propriétés en cause[86]. Est-ce qu'un événement isolé – non répétitif – tel qu'un déversement important d'hydrocarbures pourrait constituer un inconvénient anormal de voisinage en raison de sa gravité sans que le critère de récurrence soit présent ? Bien que cette question n'ait pas été tranchée définitivement par la jurisprudence, un événement de pollution particulièrement grave pourrait aussi donner ouverture à un recours en trouble de voisinage puisqu'autant le critère de la récurrence que celui de la gravité sont qualifiés de « centraux » par la Cour d'appel[87].

Enfin, selon les constitutionnalistes Ghislain Otis et David Robitaille[88], la *Charte des droits et libertés de la personne*[89] s'applique dans une certaine mesure aux entreprises fédérales, notamment lorsqu'il s'agit de recours en dommages et intérêts, lesquels n'entraveraient pas le cœur des compétences fédérales. La Cour suprême a, en effet, affirmé que les régimes provinciaux de responsabilité civile s'appliquent aux entreprises fédérales[90]. Il serait ainsi théoriquement possible, par la jonction des articles 1 (droit à l'intégrité physique et psychologique) et 46.1 (droit à un environnement sain, dans la mesure prévue par la loi) de la Charte, d'intenter un recours en dommages et intérêts contre une entreprise dont le pipeline aurait fui. Bien que cet article 46.1 n'ait de force contraignante que « dans la mesure prévue par la loi » et constitue davantage un principe interprétatif, il pourrait néanmoins permettre de donner une interprétation plus large au droit à l'intégrité dans un contexte environnemental[91]. La contamination de l'eau potable, par exemple, menace l'intégrité physique et psychologique des citoyens, qui pourraient alors invoquer ces deux articles conjointement.

---

83. Pour les critères d'application de ce régime, voir Marie-Claude DESJARDINS et Hélène MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 2-13.

84. Code civil du Québec, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 976.

85. *Trépanier c. Rigaud (Municipalité de)*, 2006 QCCQ 5114.

86. Voir *Hydro-Québec* c. *Bossé*, 2014 QCCA 323.

87. *Plantons A et P inc. c. Delage*, 2015 QCCA 7, par. 81.

88. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77.

89. RLRQ, c. C-12.

90. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77, p. 99-102.

91. Voir Sophie THÉRIAULT et David ROBITAILLE, « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexion », (2011) 57 *Revue de droit de McGill* 211.

3.2.2 Les recours pénaux

Suivant le paragraphe 92(15) de la *L.C. 1867*, les provinces disposent du pouvoir d'imposer des « punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province » adoptée en vertu d'une des compétences prévues par l'article 92. Ce pouvoir découle également du fait qu'il est de l'essence même de la loi qu'elle soit en mesure de pourvoir à la sanction de sa violation[92]. Ainsi, la grande majorité des lois provinciales à caractère environnemental sont assorties de sanctions pénales, et certaines d'entre elles auraient pu trouver application advenant, par exemple, qu'un déversement d'hydrocarbures eût été causé par le défunt projet Énergie Est. C'est le cas de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Dans l'éventualité où un certificat d'autorisation eût été délivré par le gouvernement du Québec en vertu de l'article 31.5 de la LQE, TransCanada aurait eu l'obligation « d'en respecter les conditions lors de la réalisation du projet ou lors de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation de l'ouvrage[93] ». Or il serait possible qu'un déversement ou un rejet soit attribuable au défaut de respecter une ou plusieurs conditions attachées au certificat, auquel cas la compagnie serait passible d'une amende de 7 500 à 1 500 000 dollars[94], ou d'une sanction administrative pécuniaire (SAP) de 2 500 dollars pour un manquement qui serait jugé de gravité mineure ou modérée[95]. Un tel déversement pourrait également tomber sous le coup de l'article 20 de la LQE[96], qui prohibe l'émission d'un contaminant en contravention d'une norme réglementaire ou susceptible « de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens[97] ». Dans ce cas, la compagnie serait passible d'une amende de 30 000 à 6 000 000 dollars[98] ou d'une SAP de 10 000 dollars[99], et d'une autre pouvant aller de 15 000 à 3 000 000 de dollars ou d'une SAP de 5 000 dollars[100] si elle négligeait d'aviser le ministre du déversement sans délai[101]. Enfin, en vertu de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, un rejet qui entraînerait la destruction d'une espèce floristique menacée ou vulnérable ou qui modifierait les processus écologiques en place, la diversité biologique présente et les composantes chimiques ou physiques propres à leur habitat pourrait mener à une amende d'au moins 1 000 dollars et d'au plus 40 000 dollars s'il s'agit d'une première infraction[102].

---

92. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 515 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 18-34. C'est ce qui explique que le fédéral puisse prévoir des sanctions pénales en l'absence d'attribution expresse dans la Constitution.

93. *Loi sur la qualité de l'environnement,* RLRQ, c. Q-2, art. 123.1.

94. *Ibid.*, art. 115.30 (2°) et (9°).

95. *Ibid.*, art. 115.24 (1°). MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*, juillet 2013, p. 4, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/renforcement/cadre-application-SAP.pdf>.

96. Voir Dominique AMYOT-BILODEAU et Paule HALLEY, « Protection de l'environnement et interdiction de polluer », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 8, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 22 et 38.

97. *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 20 *in fine*.

98. *Ibid.*, art. 115.32 (1°).

99. *Ibid.*, art. 115.26 (1°).

100. *Ibid.*, art. 115.25 (1°).

101. *Ibid.*, art. 115.31 (1°).

102. *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, RLRQ, c. E-12.01, art. 40 (2°).

Du point de vue constitutionnel, l'application d'une disposition pénale provinciale soulève essentiellement des questions quant à son interaction avec la compétence fédérale en droit criminel prévue par le paragraphe 91(27) de la *L.C. 1867*[103]. Alors que cet article permet au Parlement de légiférer dans un but de nature publique « (1) pour réprimer un mal, (2) par une interdiction, (3) accompagnée d'une sanction[104] », la sanction pénale vise quant à elle à assurer la sanction de la violation d'une loi qui ne relève pas de la compétence en droit criminel[105]. Si la question de la validité de dispositions pénales provinciales relativement à la compétence fédérale en droit criminel a maintes fois été posée en jurisprudence, cette dernière ayant eu tendance à maintenir leur validité[106], la question de leur applicabilité en fonction de la doctrine de l'exclusivité des compétences semble avoir été peu abordée en pratique, ce qui peut s'expliquer par le fait que la compétence en droit criminel ne se prête pas à l'identification d'un contenu minimum sur lequel empiéteraient les lois provinciales[107].

Reste donc la question de leur opérabilité aux termes de la doctrine de la prépondérance fédérale, et donc celle de leur possible incompatibilité avec des lois fédérales. D'entrée de jeu, rappelons que ni la répétition de normes semblables aux niveaux fédéral et provincial ni des exigences plus sévères prévues par une loi provinciale ne constituent en général des cas d'incompatibilité menant à l'application de la doctrine de la prépondérance[108]. Bien que la duplication de dispositions pénales entre les deux ordres de gouvernement puisse mener à des situations où une personne pourrait être passible d'une amende provinciale et fédérale pour une même conduite, rien dans la doctrine de la prépondérance n'exclut la possibilité de multiples poursuites ou condamnations pénales[109]. Il est bien établi en jurisprudence qu'une même conduite peut constituer une infraction provinciale et une infraction fédérale, et les dispositions pénales en cause peuvent donc opérer de manière concurrente[110]. À la lumière de ces principes et de la nature particulière des dispositions pénales provinciales et fédérales que nous avons examinées dans cette partie, il semble que, à moins qu'un conflit clair ne soit établi entre les régimes provincial et fédéral, les sanctions pénales et administratives des deux paliers pourraient trouver application dans le cas d'un déversement d'hydrocarbures reliés à l'exploitation d'un pipeline interprovincial.

---

103. Notons toutefois que dans l'affaire *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337, la Cour supérieure jugea inopérantes les dispositions pénales de la Loi sur la qualité de l'environnement à l'égard des activités d'une entreprise relevant de la *compétence fédérale en navigation*. Cette décision, qui a soulevé plusieurs critiques, fut portée en appel et n'a donc pas l'autorité de la chose jugée. Voir la section 1.2.3.

104. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, par. VI-2.165.

105. *Ibid.*, par. VI-2.160.

106. Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 18-34.

107. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, par. VI-2.61. Voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 43.

108. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 72.

109. Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-19.

110. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, par. VI-2.77. Voir *Smith c. La Reine*, [1960] R.C.S. 776, p. 800 ; *O'Grady c. Sparling,* [1960] R.C.S. 804, p. 811-812 ; *Mann c. La Reine*, [1966] R.C.S. 238 ; *Stephens c. La Reine*, [1960] R.C.S. 823.

CONCLUSION

La Cour suprême du Canada favorise généralement une conception souple du fédéralisme et privilégie l'application régulière des lois et règlements de tous les paliers, fédéral, provincial et municipal, particulièrement dans un domaine comme l'environnement qui nécessite l'action coordonnée de tous les niveaux de gouvernance. Ainsi, par principe – cela est souvent oublié –, les normes locales s'appliquent aux entreprises fédérales. La complémentarité, la coordination et la coopération souhaitées par la Cour suprême comporte toutefois des limites dans un système de partage de compétences exclusives. Ainsi, les lois provinciales ne peuvent avoir d'effets excessifs sur les aspects les plus importants des entreprises fédérales, ni aller à l'encontre, ou contredire, une loi fédérale. Dans les deux cas, la loi provinciale sera déclarée sans effet par les tribunaux, au profit de la compétence ou de la loi fédérale. C'est d'ailleurs souvent le but recherché par des entreprises privées dont les activités relèvent de compétences fédérales. Il n'est pas rare que ces entreprises brandissent les compétences fédérales et opposent des fins de non-recevoir aux autorités locales. Face à ce refus de respecter la réglementation locale, les provinces et municipalités n'ont parfois d'autre choix que de négocier avec ces entreprises ou d'entreprendre de coûteuses poursuites en justice. Dans ce dernier cas, compte tenu de leurs contraintes budgétaires et de l'imprévisibilité des doctrines constitutionnelles, des municipalités hésitent avant de choisir la voie judiciaire.

D'ailleurs, alors que la Cour suprême incite les tribunaux de première instance à la prudence en ce qui concerne les doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale, ces derniers, dans certains jugements récents, tendent plutôt à élargir ces doctrines au détriment des normes locales, notamment en matière environnementale et de santé/sécurité locales. Comme le droit constitutionnel est en constante évolution sur ces questions, il importera de demeurer vigilant à l'égard des décisions que rendront nos tribunaux, lesquelles auront un impact direct sur la capacité des autorités locales en matière environnementale dans le contexte d'entreprises fédérales. En ce qui concerne plus spécifiquement la doctrine de la prépondérance fédérale, celle-ci n'est pas explicitement prévue par la *L.C. 1867*. Il semble donc contraire à l'équilibre constitutionnel et à l'égale souveraineté du Parlement canadien et des provinces que le premier ait toujours gain de cause lorsqu'une loi provinciale valide contrecarre la lettre ou l'esprit d'une loi fédérale. Il serait à propos, selon nous, que les tribunaux conçoivent une manière différente de régler les problèmes de conflit de lois, par exemple en fonction de l'équilibre inhérent au fédéralisme et selon le principe de subsidiarité : lorsque l'intérêt fondamental en jeu est plus proche des préoccupations des citoyens locaux, qui par exemple sont ceux qui vivront avec les conséquences désastreuses d'un déversement, il nous semble anormal que la volonté du Parlement ait constamment prépondérance sur celle des autorités locales. Du reste, si les autorités locales disposent d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la prévention et la gestion des risques entourant les projets fédéraux, elles ne disposent pas juridiquement du « droit de dire non ». C'est là la limite du droit constitutionnel, lequel n'empêche toutefois pas les citoyens et les élus locaux de faire valoir, au-delà du droit, leurs intérêts et préoccupations. La volonté citoyenne et politique constitue parfois, en effet, un puissant levier de mobilisation à l'encontre de projets comportant des risques environnementaux trop importants, dont le droit constitutionnel ne réserve l'approbation ou la désapprobation définitive qu'à l'autorité centrale, parfois loin des préoccupations locales. Tout ne s'arrête pas avec le droit.

Le projet Énergie Est illustre bien l'attitude de certaines entreprises fédérales dans le contexte du fédéralisme canadien, l'incertitude constitutionnelle semblant les amener à décider cavalièrement de ne pas se plier aux exigences légales provinciales. Le flou juridique entourant l'application des doctrines constitutionnelles laisse place à l'arbitraire, comme en témoigne le comportement paradoxal de TransCanada face aux obligations qui lui incombaient en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, rappelons brièvement que le respect des processus obligatoires par la compagnie albertaine est pour le moins incohérent à plusieurs égards. La description de projet de mars 2014 reconnaissait l'exigence de certificat d'autorisation sous l'art. 22 LQE, mais la compagnie n'en a pas demandé pour les forages préliminaires au port de Cacouna, arguant, une fois prise en défaut, que tout compte fait elle n'était pas assujettie aux obligations provinciales. Elle s'est toutefois soumise subséquemment au processus pour un autre projet. Du côté du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement sous l'article 31.1 LQE, TransCanada s'est conformée à la procédure quant au port de Cacouna, mais refusait de le faire quant au pipeline jusqu'à la prise d'un recours judiciaire par un organisme de la société civile et ensuite par le gouvernement provincial. D'un côté, Québec et le Centre québécois du droit de l'environnement maintenaient que le régime de la LQE s'appliquait, de l'autre, TransCanada continuait de nier son applicabilité, bien qu'elle se soit volontairement soumise à celui-ci. Dans cette situation, il semble que le droit des Québécois de vivre dans un environnement sain tel que prévu par la loi – et donc requérant l'application rigoureuse de la loi pour sa mise en œuvre – soit tributaire de la volonté de la société civile d'avoir recours aux tribunaux.

Selon nous, TransCanada, comme toute entreprise fédérale similaire désirant poursuivre des activités au Québec, devait à tout le moins soumettre son projet au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de la LQE, processus qui n'entrave pas le cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial et n'est pas incompatible avec les lois fédérales en cause. Toutefois, le gouvernement du Québec n'aurait pu, à notre avis, refuser d'émettre le certificat d'autorisation pour le projet Énergie Est car, ce faisant, il aurait agi de manière inconstitutionnelle et aurait entravé la compétence fédérale. Un refus de la part du gouvernement provincial, opposé à une approbation du Parlement fédéral, pourrait engendrer une incompatibilité menant à l'application de la doctrine de la prépondérance, ce qui aurait pour effet d'écarter la LQE et le refus qui en découle.

Cela dit, l'imposition de conditions par les autorités provinciales, au terme du processus d'évaluation prévu par la LQE, ne pose en principe aucun problème ; tout dépend de la nature des conditions dont pourrait être accompagné le certificat d'autorisation du gouvernement. Si l'imposition de conditions exigeant des changements au tracé du pipeline ou à l'emplacement des infrastructures connexes ou touchant aux dimensions et aux matériaux et ayant un impact direct sur les qualités fonctionnelles du pipeline entraîneraient fort probablement l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, plusieurs autres conditions susceptibles d'être imposées par le gouvernement du Québec ne nous paraissent pas nécessairement constituer une entrave à la compétence fédérale. Ce serait notamment le cas de conditions visant la protection de l'environnement ainsi que la santé et la sécurité des citoyens.

Suivant les enseignements de la Cour suprême, un litige constitutionnel ayant trait aux conditions imposées par le gouvernement provincial au terme du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement devrait, selon nous, être résolu par l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale. Bien qu'elle porte elle-même atteinte à l'équilibre constitutionnel, cette doctrine est beaucoup mieux adaptée au fédéralisme coopératif que la doctrine de l'exclusivité des compétences, et elle permettrait sans doute l'application

concurrente de plusieurs conditions imposées par les autorités provinciale et fédérale. L'environnement est une compétence partagée qui devrait être abordée dans un esprit de collaboration de manière à éviter une protection partielle et inadéquate de ses différentes composantes.

Qu'en est-il alors des conséquences d'un déversement éventuel d'hydrocarbures provenant d'un pipeline tel Énergie Est ? La construction et l'exploitation d'un pipeline interprovincial en territoire québécois comporteraient effectivement le risque de causer un déversement d'hydrocarbures. Quelles normes d'intervention et de nettoyage la compagnie exploitante devrait-elle suivre ? Et de quels recours le gouvernement et les citoyens québécois disposeraient-ils si ce risque se matérialisait ? Pourraient-ils invoquer les recours mis en place par les lois provinciales ?

La *Loi sur l'Office nationale de l'énergie,* fédérale, prévoit la mise en place d'un programme de gestion des situations d'urgence telles que le déversement d'un pipeline. Elle prévoit également des recours pour les gouvernements et les citoyens subissant des dommages causés par un tel déversement. Bien que ces recours présentent certains avantages, notamment un régime de responsabilité sans faute et la création d'un Tribunal d'indemnisation facilitant la compensation en cas d'insolvabilité de la compagnie exploitante, ils comprennent aussi certaines faiblesses. Notamment, ils ne permettent pas la compensation de la perte de valeur intrinsèque de l'environnement et limitent l'indemnisation à un milliard de dollars sous le régime de responsabilité sans faute, ce qui pourrait être insuffisant.

Les recours en responsabilité civile disponibles en vertu du droit québécois, soit le régime général de l'article 1457 ou le recours pour trouble de voisinage de l'article 976 du *Code civil du Québec*, pourraient cependant s'appliquer de façon concurrente. L'environnement est une compétence partagée entre les paliers de gouvernements fédéral et provincial, mais la propriété et les droits civils sont de compétence provinciale. Le législateur fédéral ne pouvait donc écarter l'application du droit provincial par la mise en place du régime de responsabilité de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Enfin, les peines prévues par les lois environnementales québécoises, dont la LQE, pourraient être imposées en plus des peines prévues par les lois fédérales, n'étant pas incompatibles avec ces dernières. En somme, la mise en œuvre et les normes de sécurité du projet sont traitées par le droit fédéral, mais les normes locales pourraient compléter la loi fédérale en ce qui concerne les mesures d'intervention et de nettoyage, de même qu'en matière de responsabilité civile et pénale. Cette application complémentaire des normes fédérales et provinciales en matière de pollution semble d'ailleurs s'inscrire dans l'esprit du fédéralisme coopératif.

BIBLIOGRAPHIE

Doctrine

ALHÉRITIÈRE, D., « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », *Les Cahiers de droit*, vol. 12, nº 4, 1971, p. 545-611.

AMOS, W. et I. MIRON, « Protecting Taxpayers and the Environment through Reform of Canada's Offshore Liability Regime », *McGill International Journal of Sustainable Development Law Policy*, vol. 9, nº 1, 2013, p. 3-52.

AMYOT-BILODEAU, D. et p. HALLEY, « Protection de l'environnement et interdiction de polluer », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit de l'environnement, fasc. 8, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

BALLEM, J.B., « Pipelines and the Federal Transportation Power », *Alberta Law Review*, vol. 29, nº 1, 1991, p. 617-632.

BANKES, N., « Pipelines, l'Office national de l'énergie et la Cour fédérale », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 3, nº 2, 2015, en ligne : <http://www.energyregulationquarterly.ca/fr/case-comments/pipelines-the-national-energy-board-and-the-federal-court#sthash.i7PRrsej.dpbs>.

BARIL, J., *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable,* Québec, Presses de l'Université Laval, 2006.

BENIDICKSON, J., *Environmental Law*, 4e éd., Toronto, Irwin Law, 2013.

BIDDULPH, M., « Shifting the Tide of Canadian Federalism : The Operation of Provincial Interjurisdictional Immunity in the Post-Canadian Western Bank Era », *Saskatchewan Law Review,* vol. 77, 2014, p. 45-68.

BOUCHARD, D. et S. LECLERC, « Réflexion sur la sous-utilisation des pouvoirs municipaux en environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 418, *Développements récents en droit de l'environnement (2016)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016.

BROUILLET, E., « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », *Revue québécoise de droit constitutionnel,* vol. 3, 2010, p. 1-22.

BROUILLET, E., « Canadian Federalism and the Principle of Subsidiarity : Should We Open Pandora's Box ? », S*upreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 54, 2011, p. 601-632.

BRUN, H., G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014.

BRUN, P., « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », *Revue générale de droit*, vol. 24, 1993, p. 191-225.

CARPENTER, S., « Fixing the Energy Project Approval Process in Canada : An Early Assessment of Bill C-38 and Other Thoughts », *Alberta Law Review,* vol. 50, 2012, p. 229-269.

COLLINS, L.M. et D.R. BOYD, « Non-Regression and the Charter Right to a Healthy Environment », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 29, 2016, p. 285 et suiv.

CYR, H., « Autonomy, Subsidiarity, Solidarity : Foundation of Cooperative Federalism », *Forum Constitutionnel*, vol. 23, nº 4, 2014, p. 20-40.

DESJARDINS, M.-C. et H. MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

DOELLE, M., « CEAA 2012 : The End of Federal EA as We Know It ? », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 24, 2012, p. 1-17.

ELLIOT, R., « Interjurisdictional Immunity after C*anadian Western Bank* and *Lafarge Canada Inc.* : The Supreme Court Muddies the Doctrinal Waters – Again », S*upreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 43, 2008, p. 433-498.

FUREY, J.G., « Interjurisdictional Immunity : The Pendulum Has Swung », *Supreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 42, 2008, p. 597-621.

GÉLINAS, F., « La doctrine des immunités interjuridictionnelles dans le partage des compétences : éléments de systématisation », dans *Mélanges Jean Beetz*, Montréal, Éditions Thémis, 1995.

GRALNICK, D., « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, nº 3, 2016, en ligne : <http://www.energyregulationquarterly.ca/fr/articles/repercussions-constitutionnelles-de-lexamen-du-projet-energie-est-par-le-quebec#sthash.gjfWOTyj.dpbs>

HALLEY, p. et H. TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit constitutionnel, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

HALLEY, P., « Autorisation préalable – Évaluation des impacts sur l'environnement », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », Droit de l'environnement, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

HARRISON, R.J. *et al.*, « Federal and Alberta Energy Project Regulation Reform – At What Cost Efficiency ? », *Alberta Law Review*, vol. 51, nº 2, 2013, p. 249-282.

HARRISON, R.J., « The Interface Between Federal and Provincial Jurisdiction Over Pipelines : Recent Developments, Current Issues and a Suggested Mechanism for Reducing Turbulence in the Buffer Zone », *Alberta Law Review*, vol. 35, nº 2, 1997, p. 389-412.

HOGG, P.W., *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, Toronto, Carswell, feuilles mobiles, 2007.

HOGG, P.W., « Subsidiarity and the Division of Powers in Canada », *National Journal of Constitutional Law*, vol. 3, 1993, p. 341-355.

HOGG, P.W. et R. GODIL, « Narrowing Interjurisdictional Immunity », S*upreme Court Law Review*, 2nd series, vo. 42, 2008, p. 623-638.

JOYAL, F., « Le principe de la primauté de la législation fédérale en droit constitutionnel canadien », *Revue juridique Thémis*, vol. 27, 1993, p. 109.

KENNET, S.A., « Jurisdictional Uncertainty and Pipelines : Is a Judicial Solution Possible ? », *Alberta Law Review*, vol. 35, nº 3, 1997, p. 553-591.

LAVALLÉE, S., « Droit international de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 1, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

LECLAIR, J., « Aperçu des virtualités de la compétence fédérale en droit criminel dans le contexte de la protection de l'environnement », *Revue générale de droit*, vol. 27, nº 2, 1996, p. 137-171.

LECLAIR, J., « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », *Queen's Law Journal*, vol. 21, 1995, p. 37-77.

LUCAS, A.R., *Halsbury's Laws of Canada – Environment*, Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013.

MACLEAN, J., M. DOELLE et C. TOLLEFSON, « The Past, Present and Future of Canadian Environmental Law : A Critical Dialogue », *Lakehead Law Journal*, vol.1, nº 1, 2016, p. 79-104.

MCCLENAGHAN, T.A. et J.F. CASTRILLI, « Testimony Before the House of Commons of Canada Standing Committee on the Environment and Sustainable Development on the Constitutionality of Bill C-377 the Climate Change Accountability Act », Canadian Environmental Law Association, Toronto, publication 602, 2008.

MCNAIRN, C.H., « Transportation, Communication and the Constitution », *Revue du Barreau canadien*, vol. 57, nº 3, 1969, p. 355-394.

MOREIRA, W., C.Y. STRICKLAND et D.G. HENLEY, « Liability for Marine Pollution from Offshore Operations », *Dalhousie Law Journal*, vol. 26, nº 2, 2003, p. 429 et suiv.

OTIS G. et D. ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », *Revue générale de droit*, vol. 47, nº 1, 2017, p. 77-117.

PATENAUDE, M., « L'entreprise fédérale », *Les Cahiers de droit*, vol. 31, nº 4, 1990, p. 1195-1267.

PENNER, J., « The Curious History of Interjurisdictional Immunity and Its (Lack of) Application to Federal Legislation », *Revue du Barreau canadien*, vol. 90, nº 1, 2011, p. 1-26.

QUENNEVILLE, M., « La collaboration fédérale-provinciale en milieu municipal : un vœu pieux ou un objectif réaliste ? », dans *Développement récents en droit municipal (2011)*, vol. 331, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011.

RENAUD, P., « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec : Concrete Elements for Sustainable Developments », *Revue générale de droit*, vol. 27, nº 3, 1996, p. 375-393.

ROBITAILLE, D., « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

ROBITAILLE, D., « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 20, nº 1, 2015, p. 76-117.

ROCHETTE, A. et H. COLLIN, « Municipalités et protection de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 3, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

ROY, S., « La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry », Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016.

ROY, S., « Le projet de loi nº 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », *Les Cahiers de droit*, vol. 57, nº 3, 2016, p. 355-547.

RYDER, B., « Equal Autonomy in Canadian Federalism : The Continuing Search for Balance in the Interpretation of the Division of Powers », S*upreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 54, 2011, p. 565-600.

SAMSON, M., « L'interprétation en droit constitutionnel », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit constitutionnel, fasc. 2, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

SAUNDERS, J. et J. LIM, « The National Energy Board's Participation Framework : Implementing Changes Resulting from the Jobs, Growth and Long-Term Prosperity Act », *Alberta Law Review*, vol. 52, 2014, p. 365-388.

SAVAGE, S., « Bill C-38 and the Evolution of the National Energy Board : The Changing Role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », Occasional paper nº 52, Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 2016.

STACEY, J., « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », *Review of Constitutionnal Studies*, vol. 21, nº 2, 2016, p. 165-186.

THÉRIAULT, S. et D. ROBITAILLE, « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexion », *Revue de droit de McGill*, vol. 57, nº 2, 2011, p. 211-265.

TREMBLAY, H., « Municipalités et hydrocarbures : chargés à blanc sur la ligne de front ? », *Revue générale de droit*, vol. 46, 2016, p. 179-214.

TRUDEAU, H., « La responsabilité civile du pollueur : de la théorie de l'abus de droit au principe du pollueur-payeur », *Cahiers de droit*, vol. 34, nº 3, 1993, p. 783-802.

TRUDEAU, H., « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? » dans *Développement récents en droit de l'environnement (2017)*, vol. 433, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2017.

THÉRIAULT, S. et C. TREMBLAY-POTVIN, « Droit à l'environnement », JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit de l'environnement, fasc. 4, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

WEILER, P., « The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism », *The University of Toronto Law Journal*, vol. 23, nº 3, 1973, p. 307-367.

YORGIS J.A. et C. COTTER, *Barron's Canadian Law Dictionary*, 6e éd., Hauppauge (New York), Barron's Educational Series, 2009.

Rapports, mémoires et demandes

Association de propriétaires privés, agricoles (acéricoles) et forestiers, *Projet oléoduc Énergie Est*, mémoire présenté au BAPE (20 avril 2016), en ligne : <https://www.rvhq.ca/wp-content/uploads/2016/05/ASSOCIATION-DE-PROPRI%C3%89TAIRES-PRIV%C3%89S-AGRICOLES-AC%C3%89RICOLES-ET-FORESTIERS-BAPE-%C3%89nergie-Est-M%C3%A9moire.pdf>

CAMPBELL, B., *The Lac-Mégantic Disaster – Where Does the Buck Stop ?*, Centre canadien de politiques alternatives (octobre 2013), en ligne : <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/10/Lac-Megantic_Disaster.pdf>.

Centre québécois du droit de l'environnement, *Rappel historique du dossier juridique du projet Énergie Est : un respect disparate de la Loi sur la qualité de l'environnement,* en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/02/Fiche-dinformation-sur-le-recours-et-le-BAPE.pdf>.

LANGELIER, R.E., *La compétence sur les pipelines interprovinciaux et les enjeux environnementaux : prolégomènes à une analyse sociojuridique* (avril 2014), en ligne : <http://www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/accueil/images/pdf/prol%C3%A-9gom%C3%A8nes.pdf>.

Les citoyens au courant, *Preuve écrite. Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9* (7 août 2013), OF-Fac-Oil-E101-2012-10 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/982884>.

TransCanada Pipelines Limited, *Description de projet. Volume 1* (mars 2014), en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2014/03/Oleoduc-Energie-Est-Description-du-projet-Volume-1.pdf>.

TransCanada Pipelines Limited, *Projet Oléoduc Énergie Est. Avis de projet* (avril 2016), en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Avis-Projet201604.pdf> (lien supprimé).

TransCanada Pipelines Limited, *Demande consolidée. Volume 1 : Demande et aperçu du projet*, *Section 2 : aperçu du projet* (mai 2016), en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/>.

TransCanada Pipelines Limited, *Demande consolidée. Volume 14 : Aperçu du projet et de l'évaluation*, *Section 3 : Contexte réglementaire* (mai 2016), en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/>.

TransCanada Pipelines Limited, *Demande consolidée. Volume 19 : Accidents et défaillances*, *Section 7 : Sécurité du pipeline* (mai 2016), en ligne : Oléoduc Énergie Est <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/>.

West Coast Environmental Law et Centre québécois du droit de l'environnement, *Bilan des changements apportés aux lois environnementales fédérales entre 2011 et 2015* (octobre 2015), en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2015/10/WCEL_EnviroLaw_reportFR_med1pg_fnl2.pdf>.

Publications gouvernementales

BECKLUMB, P., *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales (Étude générale)*, Publication nº 2013-86-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2013, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2013-86-fra.pdf>.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, 2009, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Guide_consid%C3%A9ration_principes_DD_BAPE.pdf>.

Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Le point de vue de la commissaire*, automne 2015, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201601_00_f_41019.html#hd4a>.

Commission de protection du territoire agricole, TransCanada Pipelines, en ligne : <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=241> (lien supprimé).

Gouvernement du Canada, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/themes/environment/documents/weather1/20170125-fr.pdf>.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique, *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de construction de gazoduc*, novembre 2016, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Gazoduc.pdf>.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*, juillet 2013, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/renforcement/cadre-application-SAP.pdf>.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique, *Directive pour le projet Oléoduc Énergie Est – portion québécoise par Oléoduc Énergie Est*, 25 avril 2016, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Directive.pdf> (lien supprimé).

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Registre public des sanctions administratives pécuniaires*, 28 septembre 2015, en ligne <http://www.registres.mddelcc.gouv.qc.ca/sanctions/resultat.asp>.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Projets ayant fait l'objet d'une directive depuis le 1er janvier 1994 : Régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/lisprodi.htm#2013>.

Office national de l'énergie, *Guide de dépôt*, 2017, en ligne : < https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf>.

Office national de l'énergie, *Guide sur le processus d'audience*, 2013, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pblchrngpmphlt-fra.pdf>.

Office national de l'énergie, *Annexe 3. Liste des questions pour le projet Énergie Est*, 23 août 2017, OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3321875>.

Office national de l'énergie, *Annexe 6. Éléments de l'évaluation environnementale pour Énergie Est* (23 août 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3320335>.

Office national de l'énergie, *L'intérêt public canadien*, 2016, en ligne : <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22r-gltrsnpsht-fra.html>.

Ressources naturelles Canada, *Régime de réglementation des pipelines du Québec*, 2016, en ligne : <http://www.rncan.gc.ca/energie/infrastructure/regimes-reglementation-pipelines/16455>.

Articles de journaux

BARIL, J. et D. ROBITAILLE, « Oléoduc Énergie-Est : les lois du Québec sont applicables », *Le Devoir,* 31 octobre 2014.

BOURGAULT-CÔTÉ, G., « Les bélugas en voie de disparition. Un rapport fédéral force TransCanada à réviser ses plans », *Le Devoir,* 2 décembre 2014.

CORIVEAU, J., « C'est "non", scandent les maires de la CMM », *Le Devoir,* 22 janvier 2016.

DELISLE, G., « Le projet d'oléoduc préoccupe la ville de Trois-Rivières », *Le Nouvelliste,* 8 avril 2015.

GOBEIL, M., « Le pipeline Énergie Est traverserait quelque 830 cours d'eau au Québec », *ICI-Radio-Canada,* 28 janvier 2016, en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/762018/trace-energie-est-rivieres-cours-eau-quebec-municipalite-longueur-troncon-petrole>.

McIVOR, B., « Provinces Have Every Right to Set Conditions on Pipelines », *Aboriginal Law News & Analysis,* 14 décembre 2009, en ligne : <http://www.firstpeopleslaw.com/index/articles/172.php>.

MESSIER, F., « Québec réclame une injonction contre TransCanada », *Radio-Canada* avec *La Presse canadienne,* 1er mars 2016, en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/768001/energie-est-transcanada-quebec-environnement-poursuite-heurtel>.

NAIR, N., « Federal Court Grants B.C. Intervener Status in Trans Mountain Challenge with Harshly Worded Judgment », *CBC News* (29 août 2017).

NEWMAN, D., « Provinces Have No Right to Pipeline "Conditions" », *The Globe and Mail,* 3 décembre 2014.

ROBITAILLE, D. *et al.*, « Autorité sur Énergie Est : le Canada n'est pas un État unitaire », *Le Devoir,* 11 décembre 2014.

ROBITAILLE, D. *et al.*, « Environmental Provincial Laws Are Still Applicable to the Energy East Pipeline », *Huffington Post Canada,* 7 décembre 2014.

ROBITAILLE, D. *et al.*, « Provinces Can impose Conditions : On the Matter of Federal and Provincial Jurisdictions on the Energy East Pipeline, Canada Is Not a Unitary State », *Vancouver Sun,* 16 décembre 2014.

SHIELDS, A., « Péril noir sur le monde agricole », *Le Devoir,* 5 mars 2016.

SHIELDS, A., « Un "non" autochtone lourd d'impacts », *Le Devoir,* 16 juin 2016.

SHIELDS, A., « Gatineau dit non au pipeline Énergie Est », *Le Devoir,* 20 octobre 2016.

SHIELDS, A, « Lac Mégantic. Une "défaillance règlementaire" en cause selon une étude », *Le Devoir,* 22 octobre 2013.

SHIELDS, A., « La Fédération québécoise des municipalités s'oppose à Énergie Est », *Le Devoir,* 20 juin 2017.

SHIELDS, A., « Report demandé de l'évaluation du projet d'Énergie Est », *Le Devoir,* 28 juin 2017.

Communiqués de presse

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, « Le BAPE suspend les travaux de la Commission d'enquête », Québec, 22 avril 2016, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oleoduc_energie-est/communiques/16-04-22_1_oleoduc_energie-est.htm>

Oléoduc Énergie Est(, « TransCanada modifie la portée du Projet Oléoduc Énergie Est : la décision résulte de discussions avec les collectivités et les parties prenantes », Montréal, 2 avril 2015, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2015/04/Energie-est-cacouna.pdf>

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Sondages préliminaires en milieu aquatique à Cacouna – TransCanada ne pourra reprendre les sondages géotechniques », Québec, 15 octobre 2014, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=3008>

Législation fédérale

Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 1re sess., 41e légis., 2 mai 2012, « Initiatives ministérielles. Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable », p. 7471 (M. Joe Oliver).

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31, Vict, R.U. c. 3.

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 2012, c 19.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.C. 1999, c. 33.

Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, L.C. 1994, c. 22.

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, L.C. 2001, c. 26.

Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador, L.C. 1987, c. 3.

Loi maritime du Canada, L.C. 1998, c.10.

Loi sur la protection de la navigation, L.R.C. 1985, c. N-22.

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, L.R.C. 1985, c. A-12.

Loi sur la sûreté des pipelines, L.C. 2015, c. 21.

Loi sur la radiocommunication, L.R.C. 1985, c. R-2.

Loi sur la sûreté et la sécurité en matière énergétique, L.C. 2015, c. 4.

Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, c. 29.

Loi sur les océans, L.C. 1996, c. 31.

Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, c. F-14.

Loi sur les ressources en eau du Canada, L.R.C. 1985, c. C-11.

Loi sur l'Office national de l'énergie, L.R.C. 1985, c. N-7.

Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières), DORS/2016-133.

Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres, DORS/99-294.

Règlement désignant les activités concrètes, DORS/2012-147.

R*ègles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie*, DORS/95-208.

Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon, DORS/2012-167.

Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs, DORS/2013-24.

Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires (Office national de l'énergie), DORS/2013-138.

Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés, (2008) 142 G.O. II, 1475.

Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes, (1999) 133 Gaz. Can. II, 2017.

Législation québécoise

Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12.

Code civil du Québec, RLRQ, c. CCQ-1991.

Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, RLRQ c. C-6.2.

Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique, L.R.Q., c. M-11.4.

Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, RLRQ c. A-18.1.

Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents, RLRQ, c. A-4.1.

Loi sur la conservation du patrimoine naturel, L.R.Q., c. C-61.01.

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q., c. C-61.1.

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, RLRQ, c P-41.1.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2.

Loi sur le développement durable, RLRQ, c. D-8.1.1.

Loi sur l'expropriation, RLRQ, c. E-24.

Loi sur le régime des eaux, L.R.Q., c. R-13.

Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19.

Loi sur les compétences municipales, RLRQ, c. 47.1.

Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, RLRQ, c. E-12.01.

Loi sur les pesticides, L.R.Q., c. P-9.3.

Loi assurant la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent, projet de loi n° 49 (présentation 11 juin 2015), 1re sess., 41e légis. (Qc).

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, projet de loi n° 122 (sanction 16 juin 2017), 1re sess., 41e légis. (Qc).

Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, c. Q-2, r. 46.1.

Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, c. Q-2, r. 45.

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2, r. 3.

Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds, RLRQ, c. Q-2, r. 33.

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, RLRQ, Q-2, r. 23.

Municipalité de Lanoraie, Règlement n° 87-2014, *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité* (11 août 2014).

Municipalité de Batiscan, Règlement n° 171-2014, *Règlement concernant l'installation d'un pipeline terrestre sur le territoire de la municipalité de Batiscan* (2 juin 2014).

Municipalité de Sainte-Justine-de-Newton, *Règlement n° 337 de Sainte-Justine-de-Newton*.

Jurisprudence

114957 Canada ltée c. *Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241

2241960 Ontario Inc c. *Scugog (Township)*, 2011 ONSC 2337

Alberta (Procureur général) c. *Moloney*, [2015] 3 RCS 327

Bande Kitkatla c. *Colombie- Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146

Banque canadienne de l'Ouest c. *Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3

Banque de Montréal c. *Hall,* [1990] 1 RCS 121

Banque de Montréal c. *Marcotte*, [2014] 2 RCS 725

Bell Canada c. *Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749

British Columbia Lottery Corp. c. *Vancouver (City)*, 1999 BCCA 18

Burlington Airpark c. City of Burlington, 2014 ONCA 468

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2014 BCSC 1820

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2014 BCCA 465

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2015 BCSC 2140

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2017 BCCA 132

Canada Post Corporation v. Hamilton (City), 2016 ONCA 76, 95

Canadian Pacific Railway Co. c. *Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.)

Canada (Procureur général) c. *PHS Community Services Society*, [2011] 3 RCS 134

Chalets St-Adolphe inc. c. *St-Aldophe d'Howard (Municipalité de)*, 2009 QCCS 18

Chalets St-Adolphe inc. c. *St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491

City of Mississauga c. *Greater Toronto Airports*, [2000] OJ No 4086 (CA ON)

Clark c. *Compagnie des chemins de fer nationaux*, [1988] 2 RCS 680, 51

Coastal First Nations c. *British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34

Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. *Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838

Construction Montcalm Inc. c. *Commission du salaire minimum du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 754

CTCUQ c. *Canada*, [1990] 2 R.C.S. 838

Campbell-Bennett and c. *Comstock Midwestern and Transmountain Oil Pipe Line Co.*, [1954] S.C.R. 207.

Canadian Pacific Railway c. *Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.)

Construction Montcalm Inc. c. *Québec (Commission du salaire minimum)*, [1979] 1 R.C.S. 754, 771.

Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. *Lafontaine (Village),* [2004] 2 R.C.S. 650

Chalets St-Adolphe inc. c. *St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491.

Colombie-Britannique (Procureur général) c. *Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 RCS 86

Colombie-Britannique c. *Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74

Clark c. *Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680

Décision nº 1 – Conséquences de la récusation du comité d'audience examinant le projet Énergie Est et façon de recommencer cette audience, 27 janvier 2017, OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02 (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3178888>

Décision nº28 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Lettre du 8 août 2014 de Trans Mountain concernant l'alinéa 73a) de la Loi sur l'Office national de l'énergie (la Loi) et avis de question constitutionnelle du 5 août 2014 de la Ville de Burnaby (Burnaby), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2498180>.

Décision nº 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014,

23 octobre 2014, OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02 (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2541053>

Dick c. *La Reine,* [1985] 2 RCS 309, 321-322

Directeur des poursuites criminelles et pénales c. *Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638

Dome Petroleum Ltd. c. *Canada (National Energy Board),* [1987] A.C.F. No 135 (C.A.F.) (QL)

Forest Ethics Advocacy Association c. *Canada (Office nationale de l'énergie)*, 2014 CAF 245, 24-26

Fowler c. *La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213

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

General Motors of Canada Ltd. c. *City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641

Global Securities Corp. c. *Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494

Hodge c. *La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117

Hydro-Québec c. *Bossé*, 2014 QCCA 323

Interprovincial Co-operative Ltd. c. *Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.

Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927

Jim Pattison Enterprise c. *British Columbia (Workers'Compensation Board)*, 2011 BCCA 25

Johanesson c. *Rural Municipality West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, [1951] A.C.S. no 50

Kirkbi AG c. *Gestions Ritvik Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 302

Kruger et al. c. *La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104

Lacombe c. *Sacré-Coeur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426

Law Society of British Columbia c. Mangat, [2001] 3 R.C.S. 113

Leclerc c. *Lévis (Ville de)*, 2016 QCCS 6328

Lemare Lake Logging Ltd. v 3L Cattle Company Ltd., 2013 SKQB 278

Lemare Lake Logging Ltd. v 3L Cattle Company Ltd., 2014 SKCA 35

Liquidators of the Marine Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick, [1892] A.C. 437

Longueuil (Ville) c. *Chemins de fer nationaux du Canada*, (19 janvier 2000) 99-00317 (Cour municipale)

Mann c. *La Reine*, [1966] R.C.S. 238

Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession), [2013] 3 R.C.S. 53

Mirabel (Ville de) c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012 QCCA 368

Motifs de décision – Sumas Energy 2 Inc., EH-1-2000, mars 2004, (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/313607>

Multiple Access Ltd. c. *McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161

Nation Gitxaala c. *Canada*, 2016 CAF 187, 119-126

Nation Tsilhqot'in c. *Colombie-Britannique*, [2014] 2 RCS 256, 150

Neuville (Ville de) c. *9247-9104 Québec inc.*, 2016 QCCS 113

Northwestern Outback Aviation Ltd. c. *Ontario (Attorney General)*, [2011] O.J. No. 1081 (Cour sup. Ont.), 15

Northwest Falling Contractors Ltd. c. *La Reine*, [1980] 2 RCS 292.

O'Grady c. *Sparling,* [1960] R.C.S. 804, 811-812

Ontario c. *Canadien pacifique ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031

Oshawa (City) c. 536813 Ontario Limited, 2016 ONCJ 287

Parkland Airport Development Corporation v. *Parkland (County)*, 2013 ABQB 641

Pipe-lines Montréal c. *Durand*, 2012 QCCQ 1122.

Procureure générale du Québec c. *9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426.

Procureur général du Canada c. *Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307

Québec (Procureur général) c. *Lacombe*, [2010] 2 RCS 453

Québec (Procureur général) c. *Lacombe*, 2010 CSC 38

Québec (Procureur général) c. *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, (21 avril 2005) 500-61-170552-039 (CQ.)

Québec (Procureur général) c. *Midland Transport*, 2007 QCCA 467

Québec (Procureur général) c. *Larochelle*, [2003] JQ No 18852 (CA QC) (QL)

Québec (Procureur général) c. *Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536

Québec (Procureur général) c. *Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 RCS 159

Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. *IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337

Procureure générale du Québec c. *IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCA 2130

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

R. c. *Greening*, (1992) 43 M.V.R. (2d) 53 (C. Ont. (Div. prov.))

R. c. *Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472

R. c. *Hydro-Québec,* [1997] 3 RCS 213

R. c. *Kupchanko,* (2002) 209 DLR (4th) 658

R. c. *Latouche,* 2010 ABPC 166, 99.

R. c. *Leavens Aviation Inc*, 2008 ONCJ 473

R. c. *Morris*, 2006 CSC 59

R. c. *Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, 1325-1326

Regina c. TNT Canada, [1986] OJ No 1322 (ON CA)

Renvoi relatif à la Loi anti-inflation, [1976] 2 R.C.S. 373

Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée, [2010] 3 RCS 457

Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée, 2010 CSC 61, 188

Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), [2005] 2 RCS 669

Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.), [2000] 1 RCS 783

Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières, [2011] 3 RCS 837

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217

Rogers Communications Inc. c. *Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23

Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. *Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188

Rouleau c. *Montréal Maine & Atlantique Canada Cie*, J.E. 2006-2058 (C.Q.)

Sacré-Cœur (Municipalité de) c. *Lacombe*, 2006 QCCS 1171

Saumur c. *City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299

Saskatchewan (Procureur général) c. *Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419

Smith c. *La Reine*, [1960] R.C.S. 776, 800

St-Cuthbert (Municipalité de) c. *Gestion DGNE inc.*, 2016 QCCS 5059.

Stephens c. *La Reine*, [1960] R.C.S. 823.

Succession Ordon c. *Grail*, [1998] 3 RCS 437.

TransCanada Pipelines Ltd. c. *Ontario (Ministry of Community Safety and Correctional Services)*, [2007] OJ No 3014 (ON CS) (QL)

Trépanier c. *Rigaud (Municipalité de)*, 2006 QCCQ 5114

Vancouver International Airport Authority c. *British Columbia (Attorney General)*, 2011 BCCA 89

Vidéotron c. *Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571

Ville de Mascouche c. *9105425 Canada Association*, 2017 QCCS 413

Voisins du train de banlieue de Blainville c. *Agence métropolitaine de transport*, 2004 CanLII 9803 (QC CS)

Wallot c. *Québec (Ville de)*, 2010 QCCS 1370

Westcoast Energy Inc. c. *Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322

White c. *Châteauguay (Ville de)*, 2013 QCCS 3138

À PROPOS
DE L'ÉTUDE

Geneviève Baril et Frida Osorio Gonsen ont assumé respectivement la supervision et la coordination de la publication de cette étude. La révision linguistique a été réalisée par Christophe Horguelin. Folio infographie a réalisé la mise en page.

Me Sébastien Poirier (Auteur)

Membre du Barreau depuis 2017, Sébastien Poirier est détenteur d'un baccalauréat ès sciences (B.Sc., majeure en psychologie), d'une maîtrise en philosophie (M.A.) et d'un baccalauréat en droit (LL.B.) de l'Université de Montréal. Il a travaillé au Centre québécois du droit de l'environnement en tant qu'avocat et chercheur, ainsi qu'au sein de Bélanger avocats, où il a représenté plusieurs regroupements de propriétaires fonciers ayant reçu le statut d'intervenant dans le cadre de l'examen du projet Énergie Est par l'Office national de l'énergie.

Pour plus d'information : https://umontreal.academia.edu/S%C3%A9bastienPoirier

Me David Robitaille (Auteur)

Me David Robitaille, Ph.D., est, depuis 2010, professeur agrégé de la Faculté des études supérieures et post-doctorales, et membre du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa.

La qualité de son travail a été maintes fois récompensée. Il a été, notamment, récipiendaire de la Médaille d'or de la Gouverneure générale attribuée annuellement à la meilleure thèse de doctorat en humanités à l'Université d'Ottawa, et de la Médaille du Barreau de Paris en 2008.

Il s'intéresse de près aux enjeux du droit de l'environnement et a publié de nombreux ouvrages en la matière. Il est impliqué en tant qu'administrateur du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE).

Pour plus d'information : https://droitcivil.uottawa.ca/fr/personnes/robitaille-david

Me Stéphanie Roy (Auteure)

Me Stéphanie Roy est membre du Barreau depuis 2011. Son mémoire de maîtrise intitulé La répartition des risques liés à l'exploitation des hydrocarbures d'Old Harry : étude de la responsabilité en cas de déversement, a remporté le prix Michel-Robert en 2015 et a été publié aux Éditions Yvon Blais. Elle est candidate au doctorat à l'Université Laval, sous la direction du professeur Pierre Lemieux. Ses travaux portent sur le contrôle judiciaire des actes de l'Administration en matière environnementale. Stéphanie est également boursière de la Fondation Pierre-Elliott Trudeau et du Fonds de recherche Société et Culture, membre de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement et elle collabore projet au Economics for the Anthropocene de l'Université McGill.

Me Hélène Mayrand (Collaboratrice)

Hélène Mayrand est avocate depuis 2008 et professeure à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke depuis 2012. Elle est titulaire d'un baccalauréat en droit de l'Université de Sherbrooke, d'une maîtrise en droit de l'Université Cambridge et d'un doctorat en droit de l'Université de Toronto. Elle a été auxiliaire juridique à la Cour d'appel fédérale. Elle est cofondatrice du Laboratoire pour la recherche critique en droit. Les recherches de la professeure Mayrand sont principalement en droit de l'environnement, tant international que national, ainsi qu'en droit de l'immigration et des réfugiés. Elle s'intéresse notamment au développement d'approches critiques en droit de l'environnement, notamment dans le contexte des changements climatiques. Elle a également occupé le rôle d'expert dans divers forums ayant pour objet les questions de gouvernance environnementale de la région arctique.

Pour plus d'information : https://www.usherbrooke.ca/droit/faculte/personnel/corps-professoral/helene-mayrand/

Me Karine Péloffy (Collaboratrice)

Karine Péloffy est directrice générale du Centre québécois du droit de l'environnement et membre du Barreau du Québec depuis 2007. Elle détient un diplôme en en droit transystémique de la faculté de droit de McGill (BCL / LLB), un programme unique qui vise la compréhension comparative et transversale des différents systèmes juridiques. Elle est aussi diplômée d'une maitrise multidisciplinaire en science de la gestion des changements environnementaux de l'Université d'Oxford en Angleterre. Me Péloffy a développé une expertise sur le droit des changements climatiques, que ce soit les approches législatives novatrices ou les recours judiciaires nationaux et internationaux.

Plus d'information : https://cqde.org/qui-sommes-nous/notre-equipe/nos-employes/

Fondé au printemps 2016, l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI) est un organisme non partisan et à but non lucratif. Sa mission consiste à réaliser, diffuser et rendre accessibles des recherches sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales afin de contribuer à l'avancement des connaissances scientifiques, d'éduquer le grand public et de favoriser un dialogue citoyen à la fois serein, ouvert et constructif.

Founded in the spring of 2016, the Research Institute on Self-Determination of Peoples and National Independence (IRAI) is a non-partisan, non-profit organization. Its mission is to carry out, disseminate and make available research on the self-determination of peoples and national independence, with the aim of contributing to the scientific knowledge of this field, to educate the general public and to stimulate a peaceful, open and constructive citizen dialogue.

À PROPOS
IRAI

IRAI

Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales

6750, avenue de l'Esplanade, bureau 100
Montréal (Québec) H2V 4M1