



ÉTUDE GÉNÉRALE

LA RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE : COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

Publication n° 2013-86-F
Le 24 septembre 2013
Révisée le 29 octobre 2019

Penny Becklumb, Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

La présente publication a été préparée dans le cadre du programme des publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui comprend notamment une série de publications lancées en mars 2020 sur la pandémie de COVID-19. Veuillez noter qu'en raison de la pandémie, toutes les publications de la Bibliothèque seront diffusées en fonction du temps et des ressources disponibles.

Les *études générales* de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2020

*La réglementation environnementale :
compétences fédérales et provinciales
(Étude générale)*

Publication n° 2013-86-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

	RÉSUMÉ	
1	INTRODUCTION	1
2	FONDEMENT CONSTITUTIONNEL DU POUVOIR DE RÉGLEMENTER DANS UN DOMAINE.....	1
2.1	Domaines de compétence fédérale	1
2.2	Domaines de compétence provinciale.....	2
3	COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE	3
3.1	Questions environnementales relatives à l'eau.....	3
3.1.1	Pêches, transport maritime et navigation	3
3.1.2	Lacs et rivières dans les provinces	4
3.1.3	Lacs et rivières des territoires.....	4
3.1.4	Océans.....	5
3.1.5	Eau potable et eaux usées	5
3.2	Questions environnementales relatives à l'air.....	6
3.2.1	Émissions industrielles.....	6
3.2.2	Substances toxiques.....	6
3.2.3	Pollution atmosphérique internationale	6
3.2.4	Gaz à effet de serre et changements climatiques	6
3.3	Questions environnementales relatives aux sols	7
3.3.1	Aires terrestres protégées	7
3.3.2	Faune et espèces en péril	8
3.3.3	Gestion des déchets	8
3.3.4	Activités nucléaires	9
3.4	Compétence pour exiger une évaluation environnementale.....	9
4	CONCLUSION.....	10



RÉSUMÉ

Le présent document examine la répartition constitutionnelle des pouvoirs relatifs à diverses questions environnementales.

Dans la Constitution canadienne, l'« environnement » n'est pas un domaine de compétence dévolu explicitement à un ordre de gouvernement en particulier. De fait, un aspect de l'environnement donné peut relever d'un ou de plusieurs domaines de compétence que la Constitution attribue au Parlement fédéral ou aux assemblées législatives provinciales. Pour déterminer l'ordre de gouvernement chargé de réglementer une question environnementale particulière, il faut déterminer lequel des domaines énoncés dans la Constitution correspond le mieux à l'élément fondamental de la réglementation et l'ordre de gouvernement à qui le domaine de compétence est attribué.

Certaines questions environnementales relèvent uniquement de la compétence fédérale ou de celle des provinces, mais bon nombre d'entre elles peuvent être réglementées par les deux ordres de gouvernement. Au fil du temps, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont concertés pour harmoniser leur réglementation relative à de nombreux aspects de l'environnement.

LA RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE : COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

1 INTRODUCTION

Le législateur qui souhaite réglementer les questions environnementales doit savoir quels aspects de l'environnement physique relèvent de la compétence fédérale, quels autres sont de la responsabilité des provinces et quels autres encore peuvent être réglementés par les deux ordres de gouvernement.

Dans le présent document, le terme « réglementer » est utilisé dans son sens générique, c'est-à-dire l'exercice d'un contrôle coercitif. Il englobe l'adoption de lois par le Parlement ou par une assemblée législative provinciale et la prise de règlements par un gouvernement, ainsi que le processus décisionnel et la gestion gouvernementale relatifs à une question donnée, lorsqu'ils sont appuyés par la loi.

Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dressent la liste des domaines dans lesquels chaque ordre de gouvernement a compétence pour réglementer¹. Il n'est fait mention d'« environnement » ni dans l'un ni dans l'autre de ces articles. En fait, « environnement » est un terme collectif utilisé pour désigner de nombreuses questions, y compris quelques-uns des divers champs de compétence dévolus par la Constitution au Parlement du Canada ou aux assemblées législatives provinciales.

La présente étude est une introduction au fondement constitutionnel du pouvoir de réglementer un domaine, puis précise à quel ordre de gouvernement incombe la responsabilité de réglementer différentes questions environnementales.

2 FONDEMENT CONSTITUTIONNEL DU POUVOIR DE RÉGLEMENTER DANS UN DOMAINE

Pour savoir quel ordre de gouvernement a compétence pour réglementer une question environnementale particulière, il faut déterminer quel domaine répertorié dans la Constitution correspond le mieux à l'élément fondamental de la réglementation et si la Constitution donne le pouvoir voulu au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales.

2.1 DOMAINES DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE

Les domaines de compétence fédérale suivants constituent le fondement de la plupart des pouvoirs fédéraux en matière d'environnement :

- la propriété publique (par. 91(1A))², c'est-à-dire les biens appartenant à l'État fédéral;
- les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur (par. 91(12));

- la navigation et les bâtiments ou navires (par. 91(10));
- la loi criminelle (par. 91(27));
- les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens » (par. 91(24)).

De plus, le début de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit l'existence d'une compétence résiduelle fédérale. Nombre de décisions judiciaires donnent une interprétation de ce pouvoir qui amène à conclure que divers domaines qui ne sont pas cités explicitement dans la Constitution – comme la pollution marine ou celle des eaux interprovinciales – sont néanmoins de compétence fédérale.

Enfin, aux termes de l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral a compétence dans au moins deux domaines environnementaux : les eaux limitrophes et les oiseaux migrateurs³. En effet, cet article confère au Parlement et au gouvernement fédéral les pouvoirs nécessaires pour que le Canada s'acquitte de ses obligations à l'égard de pays étrangers en vertu des traités que ceux-ci ont conclus avec l'Empire britannique. Chacun de ces domaines – les eaux limitrophes et les oiseaux migrateurs – a fait l'objet d'un accord international entre la Grande-Bretagne et les États-Unis avant que le Canada n'acquière l'autonomie voulue pour conclure lui-même des traités internationaux.

2.2 DOMAINES DE COMPÉTENCE PROVINCIALE

Les provinces ont compétence sur de nombreuses questions environnementales, en grande partie dans le cadre des quatre domaines suivants pour lesquels la Constitution leur octroie expressément des pouvoirs⁴ :

- la propriété et les droits civils dans la province (par. 92(13)), ce qui permet aux provinces de réglementer la plupart des types d'activités commerciales et industrielles, y compris les émissions provenant de ces activités;
- l'administration des terres publiques appartenant à la province (par. 92(5)), ce qui permet aux provinces de réglementer des activités comme l'exploitation minière et forestière sur leurs grandes propriétés foncières⁵;
- les institutions municipales dans la province (par. 92(8)), ce qui permet aux provinces de déléguer aux municipalités le pouvoir de réglementation dans des domaines comme le zonage, le développement, la gestion et le recyclage des déchets, l'eau potable et les eaux usées;
- généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (par. 92(16)).

3 **COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE**

Cette section explique quel ordre de gouvernement a le pouvoir de réglementer différentes questions environnementales relatives à l'eau, à l'air et aux sols. Les deux ordres de gouvernement ont des responsabilités partagées dans certains domaines. Un exemple d'une telle responsabilité partagée est le pouvoir que le fédéral et les provinces ont d'exiger une évaluation environnementale dans le cadre de nombreux types de projets.

3.1 QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES RELATIVES À L'EAU

3.1.1 Pêches, transport maritime et navigation

Le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer dans le domaine des pêches, du transport maritime et de la navigation. La compétence fédérale en la matière s'applique à toutes les eaux océaniques sous compétence canadienne, ainsi qu'aux lacs, aux rivières et aux autres cours d'eau situés dans les provinces et les territoires. La compétence fédérale à ce chapitre ne change pas selon que le fond du lac ou le lit de la rivière ou du ruisseau appartient à la Couronne fédérale, à une province ou à des intérêts privés.

En vertu de ses pouvoirs dans le domaine des pêches, le gouvernement fédéral a compétence pour réglementer non seulement le poisson et les pêches, mais aussi l'habitat du poisson et la qualité des eaux poissonneuses, ainsi que les plantes marines et les mammifères marins, comme les baleines, les morses et les phoques. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le gouvernement fédéral réglemente aussi les plantes marines des eaux côtières qui ne sont pas situées à l'intérieur des limites géographiques d'une province donnée. Cette compétence semble reposer sur le pouvoir de réglementer la propriété publique (les fonds marins) plutôt que sur celui de réglementer les pêches⁶.

La compétence du gouvernement fédéral dans le domaine du transport maritime comprend le pouvoir de réglementer les émissions des navires et des bateaux, y compris le rejet d'eaux usées, d'hydrocarbures et d'eaux de ballast. Le gouvernement fédéral peut aussi réglementer les voies navigables et la sécurité de la navigation afin de prévenir les déversements, les naufrages et les perturbations de l'environnement marin.

Pour ce qui est de la navigation, les tribunaux reconnaissent un droit public de naviguer dans les eaux canadiennes, peu importe à qui appartiennent ces eaux⁷. Cela s'applique aux navires de toutes tailles, des canots aux pétroliers, ainsi qu'à tous les types de voies navigables, des rivières aux océans, en passant par les lacs et autres plans d'eau. Comme les gens ont un droit sous-jacent de naviguer, le gouvernement fédéral doit déterminer quels types d'ouvrages susceptibles de gêner la navigation – comme les

barrages et les ponts – seront néanmoins permis. Étant donné que la protection des voies navigables peut avoir un effet bénéfique sur les écosystèmes, certains qualifient de lois environnementales les lois fédérales relatives à la navigation⁸.

3.1.2 Lacs et rivières dans les provinces

Outre les aspects susmentionnés liés à la gestion de l'eau, les provinces sont les premières responsables de la gestion des ressources hydriques se trouvant à l'intérieur de leurs frontières. Elles promulguent des lois environnementales sur l'utilisation de l'eau et la gestion des bassins hydrographiques, ainsi que sur les limites de rejets d'effluents pour différents secteurs de l'industrie.

Il y a toutefois une exception à cette généralisation qui concerne la pollution internationale ou interprovinciale, lorsque les conséquences des activités menées dans une province se font sentir dans une autre province ou un autre pays, comme les États-Unis. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de prendre des règlements à l'égard de ces effets interprovinciaux ou internationaux⁹.

Le gouvernement fédéral a aussi compétence sur les eaux limitrophes¹⁰. Il s'agit des eaux qui, comme celles des Grands Lacs, sont traversées par la frontière internationale qui sépare le Canada des États-Unis.

Enfin, c'est le gouvernement fédéral qui réglemente tout ce qui concerne les lacs et les rivières se trouvant sur des terres fédérales à l'intérieur des provinces, comme les lacs et les rivières situés dans des parcs nationaux.

3.1.3 Lacs et rivières des territoires

Conformément à la Constitution canadienne, les territoires relèvent entièrement de la compétence fédérale¹¹. Toutefois, en vertu de diverses ententes et lois, le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux et les groupes autochtones se partagent la gestion des eaux dans les trois territoires¹².

Le gouvernement fédéral a officiellement délégué au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest des responsabilités et des pouvoirs législatifs semblables à ceux des provinces, notamment le pouvoir de légiférer sur les ressources hydriques. Pour chacun de ces territoires, le Parlement a promulgué une loi de mise en œuvre en 2001 et en 2014 respectivement¹³. De nombreux pouvoirs semblables à ceux des provinces ont aussi été délégués au Nunavut, mais ce territoire n'a pas encore le pouvoir d'administrer ses ressources hydriques. Les dispositions de l'accord de principe conclu le 15 août 2019 orienteront les négociations d'une entente avec le Nunavut sur le transfert des responsabilités en matière de gestion des terres et des ressources, y compris la gestion des eaux¹⁴.

3.1.4 Océans

Toutes les eaux de la mer territoriale¹⁵ situées en dehors des frontières provinciales relèvent de la compétence fédérale. Pour ce qui est des eaux de la mer territoriale se trouvant à l'intérieur des frontières provinciales, le gouvernement fédéral conserve son pouvoir de réglementation en matière de pollution marine¹⁶. Au-delà de la mer territoriale du Canada, le gouvernement fédéral a compétence sur la zone économique exclusive du Canada¹⁷, ce qui comprend le droit d'exploiter les ressources minières du plateau continental. Le gouvernement du Canada a choisi de partager la gestion des ressources extracôtières exploitées au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse, ainsi que les revenus qui en sont tirés, avec le gouvernement de ces deux provinces¹⁸.

Les aires marines protégées, comme les réserves marines d'espèces sauvages et les aires marines nationales de conservation, sont également de compétence fédérale¹⁹.

3.1.5 Eau potable et eaux usées

Au Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont généralement chargés de garantir la salubrité de l'alimentation publique en eau potable. Dans la plupart des cas, la responsabilité des activités quotidiennes effectuées dans les installations de traitement est déléguée aux municipalités²⁰. Il existe toutefois des exceptions à cette règle générale, à savoir les réserves des Premières Nations²¹, les établissements fédéraux – comme les pénitenciers et les immeubles de bureaux –, et les terres fédérales – comme les parcs nationaux –, où le gouvernement est tenu d'assurer l'approvisionnement en eau potable²². De plus, Santé Canada coordonne les activités du Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, qui formule les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*²³. Selon Santé Canada, « ces recommandations sont utilisées par toutes les administrations canadiennes et constituent la base pour l'établissement des exigences concernant la qualité de l'eau potable pour tous les Canadiens²⁴ ».

Quant à la gestion des eaux usées, elle relève d'abord de la compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des administrations municipales. Le gouvernement fédéral est, pour sa part, responsable des eaux usées sur les terres fédérales et dans les réserves des Premières Nations. En 2012, il s'est donné des pouvoirs beaucoup plus étendus en matière de réglementation relative à la gestion des eaux usées au Canada en prenant le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*²⁵, qui s'applique dans toutes les provinces et au Yukon²⁶. Ce règlement a été pris en application de la *Loi sur les pêches*, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral a compétence pour ce qui est de réglementer la qualité des eaux poissonneuses.

3.2 QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES RELATIVES À L'AIR

3.2.1 Émissions industrielles

La plupart des types d'industries, y compris les industries minières et manufacturières, relèvent de la compétence des provinces. Ces dernières ont par conséquent le pouvoir de réglementer les émissions que ces industries produisent. Pour sa part, le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer les émissions des industries qui relèvent de sa compétence, dont plusieurs, comme l'aviation et le transport international et interprovincial, peuvent avoir une incidence considérable sur l'environnement. Comme il est précisé dans la prochaine section, le gouvernement fédéral a aussi le pouvoir de réglementer les émissions de substances toxiques, quelle que soit l'industrie qui les génère.

3.2.2 Substances toxiques

Le Parlement a affirmé la compétence fédérale relative à l'identification et au rejet de substances toxiques, comme le mercure et l'amiante, dans l'air, l'eau et les sols. Cette compétence a été confirmée en 1997, alors que la Cour suprême du Canada a statué que le contrôle des substances toxiques constitue un exercice légitime de la compétence fédérale en matière de droit criminel²⁷. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) prévoit un processus pour déterminer quelles substances sont toxiques ainsi qu'un régime de réglementation pour le contrôle et l'élimination de ces substances²⁸.

3.2.3 Pollution atmosphérique internationale

Le gouvernement fédéral a compétence pour réglementer la pollution atmosphérique générée à partir du Canada et qui touche un pays étranger. En vertu de la LCPE, le ministre fédéral de l'Environnement doit, avant d'intervenir, donner la possibilité au gouvernement responsable de la région où se trouve la source de pollution, qui n'est pas générée par le gouvernement fédéral ou ses institutions, de prendre des mesures de prévention, de contrôle et de correction de la pollution atmosphérique²⁹.

3.2.4 Gaz à effet de serre et changements climatiques

Les provinces et territoires ont amplement de latitude pour réglementer les émissions de gaz à effet de serre. Ils peuvent réglementer directement les émissions produites par les secteurs et les activités qui relèvent de leur domaine de compétence. Leur pouvoir d'imposition leur permet aussi d'imposer une taxe provinciale sur le carbone³⁰. Quant au pouvoir de réglementer les droits de propriété et les droits civils, il leur permet d'imposer des redevances et d'établir des mécanismes d'échange de droits d'émission de carbone, comme les régimes de plafonnement et d'échange³¹.

La capacité du gouvernement fédéral à réglementer les émissions de gaz à effet de serre découle de pouvoirs que la Constitution lui confère dans plusieurs domaines de compétence. Premièrement, le pouvoir fédéral d'imposer des taxes peut servir à imposer une taxe sur le carbone³². Deuxièmement, le gouvernement fédéral peut réglementer les émissions produites par les industries qui relèvent de sa compétence, comme le transport maritime et l'aviation. Troisièmement, en vertu de sa compétence en matière de droit criminel, le gouvernement fédéral a ajouté six gaz à effet de serre à la liste des substances toxiques qui figurent à l'annexe 1 de la LCPE, ce qui lui permet de réglementer les émissions de ces gaz, quelle qu'en soit l'origine³³. Le gouvernement fédéral a également invoqué son pouvoir de réglementer le trafic et le commerce pour imposer des normes d'émissions aux véhicules et aux moteurs importés ou transportés d'une province à l'autre, ainsi qu'à ceux sur lesquels est apposée la marque nationale relative aux émissions³⁴.

Le gouvernement fédéral dispose d'un autre pouvoir pour réglementer les émissions de gaz à effet de serre, mais ce pouvoir a été contesté après l'adoption, par le Parlement, d'un mécanisme de tarification des émissions qui s'applique dans les provinces et les territoires dont le mécanisme de tarification n'est pas suffisamment contraignant de l'avis du gouvernement fédéral. Adoptée en 2018, la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*³⁵ comporte deux volets : une redevance réglementaire sur les hydrocarbures et un système de tarification axé sur le rendement qui est destiné aux installations industrielles produisant plus d'émissions que la limite définie. Les cours d'appel de l'Ontario et de la Saskatchewan ont toutes deux conclu que le Parlement du Canada pouvait instaurer ce mécanisme en vertu de son pouvoir résiduaire³⁶. La Cour suprême du Canada devrait quant à elle se prononcer dans les prochains mois au sujet de la constitutionnalité de ce mécanisme.

3.3 QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES RELATIVES AUX SOLS

3.3.1 Aires terrestres protégées

Aussi bien le gouvernement fédéral que ceux des provinces ont le pouvoir de créer des aires protégées. La compétence relève de l'ordre de gouvernement qui possède les territoires à protéger, y compris le lit des rivières et le fond des lacs.

Le gouvernement fédéral a établi plusieurs types d'aires protégées sur les terres lui appartenant, notamment des parcs nationaux et des réserves nationales de faune. Les refuges fédéraux d'oiseaux migrateurs peuvent quant à elles être créés sur des terres fédérales, provinciales ou privées, le gouvernement fédéral ayant compétence en ce qui concerne les oiseaux migrateurs et même dans certains cas sur les terres où se trouve un refuge pour ces oiseaux.

3.3.2 Faune et espèces en péril

Les provinces ont compétence sur la majeure partie de la faune à l'intérieur de leurs frontières. Il existe toutefois trois grandes exceptions, qui relèvent principalement de la compétence du gouvernement fédéral :

- les espèces sauvages sur les terres fédérales, comme celles se trouvant dans les parcs nationaux et les réserves nationales de faune;
- les espèces aquatiques, y compris les poissons et les mammifères marins, comme les baleines, les morses et les phoques;
- les oiseaux migrateurs.

La compétence fédérale concernant les oiseaux migrateurs a été confirmée par la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, qui a déclaré que la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et ses règlements d'application s'inscrivent dans le pouvoir fédéral de mettre en œuvre les traités internationaux en vertu de l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁷. Le traité international pertinent est en l'espèce la convention de 1916 conclue entre le Royaume-Uni et les États-Unis pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis. La Cour a également conclu que, de manière générale, la responsabilité fédérale en matière d'oiseaux migrateurs repose sur le pouvoir résiduel du gouvernement, au motif que la protection des oiseaux migrateurs est une question d'intérêt national³⁸.

Le gouvernement fédéral a aussi le pouvoir de réglementer le commerce international et interprovincial des espèces sauvages en vertu de la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*³⁹.

3.3.3 Gestion des déchets

La gestion des déchets et le recyclage sont des domaines qui relèvent avant tout des municipalités, des provinces et des territoires. D'après le gouvernement du Canada :

En termes généraux, les administrations municipales sont responsables de la collecte, du recyclage, du compostage et de l'élimination des déchets ménagers, alors que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont chargés de l'établissement de politiques et de programmes de réduction des déchets, de l'accréditation et de la surveillance des installations de gestion des déchets et de leurs activités⁴⁰.

Cependant, au moins quatre aspects de la gestion des déchets relèvent de la compétence fédérale.

Premièrement, comme cela a été expliqué précédemment, le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer le rejet de substances toxiques en vertu de sa compétence constitutionnelle en matière de droit criminel. De nombreux règlements d'application de la LCPE régissent le rejet dans les sols, l'air ou l'eau de substances toxiques inscrites à l'annexe 1 de cette loi.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral peut prendre des règlements concernant les déplacements internationaux et interprovinciaux de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses. Divers règlements fédéraux précisent quels déchets et quelles matières recyclables sont considérés comme « dangereux⁴¹ ».

Troisièmement, le gouvernement fédéral est responsable de la gestion des déchets et du recyclage sur les terres fédérales – entre autres dans les parcs nationaux – ainsi que dans les réserves des Premières Nations.

Quatrièmement, le gouvernement fédéral est responsable de la gestion et du nettoyage des sites fédéraux contaminés. Il s'agit soit de sites situés sur des terres fédérales – par exemple dans les territoires – ou dans des réserves des Premières Nations, soit de sites contaminés par suite d'activités menées par le gouvernement fédéral⁴².

3.3.4 Activités nucléaires

Le Parlement a déclaré sa compétence sur

les ouvrages et entreprises construits en vue du développement, de la production ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire, ceux destinés à la production, à la conversion, à l'enrichissement, au traitement, au retraitement, au raffinage, à la possession, à l'utilisation ou à l'extraction minière d'une substance nucléaire et ceux destinés à la production, à la possession et à l'utilisation de l'équipement réglementé et des renseignements réglementés⁴³.

La *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le gouvernement fédéral à déclarer ainsi sa compétence sur ce type d'ouvrages ou d'entreprises⁴⁴.

3.4 COMPÉTENCE POUR EXIGER UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

En vertu des lois fédérales et provinciales, de nombreux types de projets – comme la construction d'une mine, d'un pipeline ou d'une usine – doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale pour que les facteurs environnementaux soient pris en compte à toutes les étapes de planification du projet.

Le pouvoir des provinces d'exiger que les projets proposés fassent l'objet d'une évaluation environnementale est vaste, puisque les provinces ont compétence sur « la propriété et les droits civils dans la province⁴⁵ », ce qui établit leur compétence à l'égard de la plupart des types de projets. Le pouvoir des provinces en matière

d'évaluation environnementale repose également sur leur compétence à l'égard des terres provinciales et, en général, de toutes les questions de nature purement locale ou privée dans la province⁴⁶.

Toutefois, dans certains cas, le gouvernement fédéral a aussi le pouvoir d'exiger qu'un projet soit soumis à une évaluation environnementale, même s'il relève principalement d'une province. Ce pouvoir se fonde sur la possibilité qu'un projet puisse avoir des répercussions sur une question de compétence fédérale. En vertu de la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact*, les effets relevant d'un domaine de compétence fédérale comprennent :

- les changements qui risquent d'être causés aux poissons et à leur habitat, aux espèces aquatiques ou aux oiseaux migrateurs;
- les changements qui risquent d'être causés à l'environnement sur un territoire domanial, dans une province autre que celle où le projet est réalisé ou à l'étranger;
- les répercussions sur les peuples autochtones des changements à l'environnement, selon le cas, à leur patrimoine, à l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles, à une construction, à un emplacement ou à une chose d'importance, en raison de l'altération de l'environnement;
- les changements aux conditions sanitaires, sociales ou économiques des peuples autochtones⁴⁷.

4 CONCLUSION

Lorsque l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (comme s'appelait, à l'origine, la *Loi constitutionnelle de 1867*) a été promulgué, l'environnement ne figurait pas au nombre des questions exigeant la protection gouvernementale. À mesure que des problèmes environnementaux ont commencé à se poser au cours des 50 dernières années, le cadre constitutionnel original répartissant le pouvoir de légiférer entre le Parlement du Canada et les assemblées législatives provinciales a été interprété de manière à attribuer la compétence de ces nouvelles questions à un seul ordre de gouvernement ou aux deux. Bien souvent, cette répartition des pouvoirs est complexe et comporte des chevauchements. C'est pourquoi les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent de collaborer pour harmoniser l'application de la réglementation relative à tous les aspects de l'environnement – soit l'eau, l'air, les sols et les évaluations environnementales.

NOTES

1. [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), art. 91 et 92. Les art. 92A à 95 confèrent également des pouvoirs à un ordre de gouvernement ou aux deux. Les éléments qui sont les plus susceptibles de se rapporter à l'environnement sont concentrés dans les art. 91, 92 et 92A.

2. Sauf indication contraire, toutes les dispositions législatives dont il est fait mention dans la présente étude générale sont des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
3. Ces deux sujets sont traités plus en détail à la partie 3 de la présente étude.
4. La *Loi constitutionnelle de 1867* ne confère de compétence aux territoires dans aucun domaine. En fait, les territoires sont sous l'autorité du Parlement, qui a délégué d'importants pouvoirs aux assemblées territoriales pour leur permettre de légiférer. Voir [Loi sur le Yukon](#), L.C. 2002, ch. 7; [Loi sur les Territoires du Nord-Ouest](#), L.R.C. 1985, ch. N-27; et [Loi sur le Nunavut](#), L.C. 1993, ch. 28.
5. Collectivement, les provinces sont les plus gros propriétaires fonciers au Canada. Cependant, l'étendue des terres varie beaucoup d'une province à l'autre. Voir V.P. Neimanis, « [Crown Land](#) », *L'Encyclopédie canadienne*, 18 mai 2011.
6. Voir [Loi sur les pêches](#), L.R.C. 1985, ch. F-14, art. 44 à 48.
7. [Wood v. Esson](#), [1884] 9 SCR 239 (CanLII); [Stephens and Mathias v. MacMillan and MacMillan](#), [1954] O.R. 133 (CanLII); et [Friends of the Oldman River Society c. Canada \(Ministre des Transports\)](#), [1992] 1 R.C.S. 3 (CanLII).
8. Pour une analyse des dispositions législatives sur la navigation agissant comme des dispositions environnementales, voir Ecojustice, « [Bill C-45 and the Navigable Waters Protection Act \(RSC 1985, C.N.-22\)](#) », document d'information juridique, octobre 2012. La législation fédérale sur la navigation a été récemment modifiée et renommée [Loi sur les eaux navigables canadiennes](#). Voir [Projet de loi C-69, Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois](#), 1^{re} session, 42^e législature, L.C. 2019, ch. 28, art. 46. Certains intervenants ont critiqué les modifications qui y ont été apportées parce qu'elles ne rétablissent pas l'obligation de tenir compte de l'impact environnemental des projets pouvant nuire à la navigation. Voir, par exemple, Alliance d'eau douce, [Navigable Waters gain protections as C-69 passes at the Senate](#), 22 juin 2019 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
9. Voir [Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. La Reine](#), [1976] 1 R.C.S. 477; et [R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.](#), [1988] 1 R.C.S. 401, par. 16 (CanLII).
10. On a créé, en vertu du [Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis](#) de 1909 entre le roi du Royaume-Uni (au nom du Canada) et les États-Unis, la Commission mixte internationale (CMI) pour prévenir et régler les différends concernant les eaux limitrophes. Pour en savoir plus sur la CMI et son mandat, qui s'étend, au-delà de la question des eaux limitrophes, à d'autres enjeux internationaux, comme la qualité de l'air, voir CMI, [Le rôle de la CMI](#).
11. [Loi constitutionnelle de 1871](#) (anciennement *Loi de 1871 sur l'Amérique du Nord britannique*), 34-35 Victoria, ch. 28 (R.-U.), art. 4.
12. Pour le Yukon, voir l'[Accord de transfert au Yukon d'attributions relevant du Programme des affaires du Nord](#), Ottawa, 2001; la [Loi sur le Yukon](#), L.C. 2002, ch. 7; et la [Loi sur les eaux](#), L.Y. 2003, ch. 19. Pour les Territoires du Nord-Ouest, voir l'[Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest](#) (2013); la [Loi sur les Territoires du Nord-Ouest](#), L.C. 2014, ch. 2, art. 2; la [Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie](#), L.C. 1998, ch. 25; et la [Loi sur les eaux](#), L.T.N.-O. 2014, ch. 18. Pour le Nunavut, voir la [Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut](#), L.C. 2002, ch. 10.
13. *Ibid.*
14. Gouvernement du Canada, [Transfert des responsabilités au Nunavut](#).
15. La mer territoriale correspond, en gros, à une bande de mer de 12 milles marins le long des côtes canadiennes qui est considérée comme zone maritime du Canada. La définition exacte se trouve à l'art. 4 de [Loi sur les océans](#) (L.C. 1996, ch. 31).
16. Ce principe, établi par la Cour suprême du Canada, repose sur le fait que la pollution marine est une question d'intérêt national relevant de la compétence relative à « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada », prévue dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Voir *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*
17. La zone économique exclusive est définie à l'art. 13 de la *Loi sur les océans*. Il s'agit, en gros, de la zone maritime adjacente à la mer territoriale, et allant même au-delà, jusqu'à une distance de 200 milles marins ou plus des côtes canadiennes.

18. Voir l'[Accord atlantique](#) (1985) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] entre le Canada et Terre-Neuve-et-Labrador et l'[Accord Canada–Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers](#) (1986) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]. Le Canada et le Québec ont conclu un [accord semblable sur les hydrocarbures extracôtiers](#) en 2011, mais cet accord n'a pas encore été mis en œuvre par une loi fédérale.
19. Voir Pêches et Océans Canada, [Stratégie fédérale sur les aires marines protégées](#).
20. Gouvernement du Canada, [Qualité de l'eau potable au Canada](#).
21. La responsabilité d'approvisionner en eau potable les réserves situées au sud du 60^e parallèle est partagée entre les collectivités des Premières Nations et le gouvernement fédéral. En Colombie-Britannique, la Régie de la santé des Premières Nations est chargée de fournir « des conseils indépendants en matière de santé publique aux collectivités des Premières Nations de la Colombie-Britannique » et « une aide financière et technique permettant d'assurer l'efficacité des programmes de surveillance de la qualité de l'eau potable ». Voir Gouvernement du Canada, [Rôles et responsabilités](#).
22. Voir Gouvernement du Canada, « [La gestion de l'eau au gouvernement fédéral](#) », *Gouvernance de l'eau : la législation et les politiques fédérales*.
23. Gouvernement du Canada, [Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable](#).
24. Gouvernement du Canada, [Qualité de l'eau potable au Canada](#).
25. [Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées](#), DORS/2012-139.
26. Le [Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées](#) ne s'applique pas aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut ni au nord du 54^e parallèle au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador. *Ibid.*, par. 2(3).
27. Voir [R. c. Hydro-Québec](#), [1997] 3 R.C.S. 213.
28. Voir [Loi canadienne sur la protection de l'environnement \(1999\)](#), L.C. 1999, ch. 33, partie 5 (LCPE 1999); et les [règlements](#) pris en vertu de cette loi.
29. LCPE 1999, art. 166.
30. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(2). La Colombie-Britannique est la première province à avoir imposé une taxe provinciale sur le carbone. Voir [Carbon Tax Act](#), S.B.C. 2008, ch. 40.
31. Le régime de plafonnement et d'échange du Québec en est un exemple. Voir [Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques](#), L.Q. 2009, ch. 33.
32. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(3).
33. Par le truchement du [Décret d'inscription de substances toxiques à l'annexe 1 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement \(1999\)](#) (DORS/2005-345), le gouvernement fédéral a ajouté à l'annexe les six gaz à effet de serre suivant : dioxyde de carbone, méthane, oxyde nitreux, hydrofluorocarbures, hydrocarbures perfluorés et hexafluorure de soufre. Parmi les règlements qui ont été pris par la suite et qui respectent ces nouvelles exigences, mentionnons : le [Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon](#) (DORS/2012-167) et le [Règlement limitant les émissions de dioxyde de carbone provenant de la production d'électricité thermique au gaz naturel](#) (DORS/2018-261). Cependant, pour un exemple d'analyse soutenant que les règlements qui encadrent les centrales électriques au charbon peuvent être considérés comme visant des « centrales énergétiques ciblées », ce qui signifierait qu'elles relèvent exclusivement des provinces, voir Alastair R. Lucas et Jenette Yearsley, [The Constitutionality of Federal Climate Change Legislation](#), University of Calgary School of Public Policy (SPP), rapports de recherche de la SPP, vol. 4, n^o 15, décembre 2011. Puisqu'aucun tribunal ne s'est encore prononcé sur la constitutionnalité des règlements fédéraux, ils demeurent en vigueur.
34. Parmi les règlements d'application de la LCPE pris en vertu du pouvoir fédéral en matière de trafic et de commerce, mentionnons : le [Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs](#) (DORS/2013-24); le [Règlement sur les émissions des moteurs marins à allumage commandé, des bâtiments et des véhicules récréatifs hors route](#) (DORS/2011-10); le [Règlement sur les émissions des moteurs hors route à allumage par compression](#) (DORS/2005-32); le [Règlement sur les émissions des petits moteurs hors route à allumage commandé](#) (DORS/2003-355); le [Règlement sur les émissions des véhicules routiers et de leurs moteurs](#) (DORS/2003-2); et le [Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers](#) (DORS/2010-201).
35. [Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre](#), L.C. 2018, ch. 12, art. 186.

36. Voir [Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act](#), 2019 ONCA 544 (CanLII); et [Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act](#), 2019 SKCA 40 (CanLII). Les deux cours ont conclu que la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* concernait une question d'intérêt national.
37. *R. v. J.D. Irving Ltd.* (2008), 37 C.E.L.R. (3d) 200 (N.B. Prov. Ct.).
38. *Ibid.* Voir aussi [Hamilton and District Chamber of Commerce c. Canada \(Ministre de l'Environnement\)](#), 2001 CFPI 381 (CanLII).
39. [Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial](#), L.C. 1992, ch. 52.
40. Gouvernement du Canada, [Déchets solides municipaux : une responsabilité partagée](#).
41. Voir [Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses](#), DORS/2005-149, art. 1 et 2; et [Règlement sur les mouvements interprovinciaux des déchets dangereux](#), DORS/2002-301, art. 1.
42. Pour en savoir plus, voir Bureau du vérificateur général du Canada, [Les sites contaminés fédéraux et leurs impacts](#), chap. 3 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – Printemps 2012*, 2012; et Gouvernement du Canada, [À propos des sites contaminés fédéraux](#).
43. [Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires](#), L.C. 1997, ch. 9, art. 71. Voir aussi [Loi sur l'énergie nucléaire](#), L.R.C. 1985, ch. A-16, art. 18.
44. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(29) et al. 92(10)c).
45. *Ibid.*, par. 92(13).
46. *Ibid.*, par. 92(5) et 92(16).
47. Voir la définition de « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » à l'art. 2 de la [Loi sur l'évaluation d'impact](#) (L.C. 2019, ch. 28, art. 1).