

La Cour suprême juge inconstitutionnelle la Loi sur l'évaluation d'impact

13 octobre 2023

Introduction

Le 13 octobre 2023, la Cour suprême du Canada (CSC) a rendu sa décision tant attendue¹ (la « décision ») sur la constitutionnalité de la Loi sur l'évaluation d'impact fédérale² (LEI) et le Règlement sur les activités concrètes³ (le « Règlement »).

Une majorité des juges de la CSC a statué que la LEI était « essentiellement deux régimes en un⁴ », et que bien qu'une « partie distincte du régime⁵ » relative à la réglementation d'« activités sur un territoire domanial ou à l'étranger » est constitutionnelle (le « régime de projets fédéraux⁶ »), le reste de la Loi, en ce qui concerne la réglementation des projets désignés, « a clairement outrepassé la compétence [du Parlement] » (le « régime des projets désignés »).⁷

La décision constitue une grande victoire pour l'Alberta et plusieurs autres provinces qui, dès l'entrée en vigueur de la LEI, ont fait valoir qu'elle portait excessivement atteinte à la compétence provinciale et qu'elle entraînait des délais additionnels et une incertitude dans le processus d'approbation réglementaire du Canada.

Brett Carlson, Aidan Paul et Peter Banks ont agi à titre de conseillers juridiques pour l'intervenante Canadian Constitution Foundation.

Contexte

En juin 2019, le gouvernement fédéral a adopté la LEI, laquelle a remplacé la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012). La nouvelle loi a suscité une grande controverse dans l'ouest du Canada, ce qui a conduit l'Alberta à adresser un renvoi constitutionnel à la Cour d'appel de l'Alberta (ABCA).

Le cœur de la LEI est le régime des projets désignés, qui permet à un ministre fédéral de désigner certains projets ou activités au titre du Règlement, lesquels projets sont ensuite automatiquement interdits en vertu de l'article 7 de la LEI s'ils peuvent entraîner des « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale⁸ » (l'« interdiction de projet »). Le cas échéant, l'interdiction de projet demeure en vigueur jusqu'à ce que

l'agence fédérale détermine qu'un projet interdit : (1) ne requiert aucune évaluation d'impact; ou (2) dispose d'un promoteur qui se conforme aux conditions imposées à la suite d'une évaluation d'impact⁹. L'interdiction de projet et d'autres mécanismes prévus dans la LEI sont notamment déclenchés par la présence d'« effets relevant d'un domaine de compétence fédérale », lesquels sont définis de manière large pour inclure divers effets environnementaux, socio-économiques et relatifs à la santé qui, selon plusieurs, ne relèvent pas réellement d'un domaine de compétence fédérale¹⁰.

La Cour d'appel de l'Alberta a déterminé que la LEI et le Règlement ne pouvaient être justifiés par aucun chef de compétence fédérale, y compris le pouvoir fédéral de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement¹¹. À cet égard, les juges majoritaires¹² ont plutôt statué que la LEI relevait « nettement de multiples chefs de compétence provinciale », notamment : (1) les ressources naturelles (article 92A); (2) l'administration des terres publiques (article 92[5]); (3) les travaux et entreprises d'une nature locale (article 92[1]); et (4) la propriété et les droits civils (article 92[13]).¹³

L'appel du Procureur général du Canada a été entendu par la CSC les 21 et 22 mars 2023. Au total, 29 parties ont été autorisées à intervenir, à savoir : (1) 7 provinces; et (2) 22 intervenants non gouvernementaux, dont des organisations de défense des droits civils, des groupes sectoriels et des groupes de défense d'intérêts environnementaux.

Décision de la majorité

Les juges majoritaires de la CSC ont conclu que le Parlement avait « clairement outrepassé la compétence que lui reconnaît la Constitution » en adoptant le régime de projets désignés¹⁴, le régime de projets fédéraux étant pour sa part constitutionnel.

Dans le cadre de la première étape de leur analyse constitutionnelle, les juges majoritaires ont qualifié séparément les deux régimes prévus à la LEI et ont déterminé que :

- de par son caractère véritable, le régime de projets désignés vise à « évaluer et à réglementer les projets désignés afin d'atténuer ou de prévenir les impacts négatifs qu'ils peuvent avoir en matière environnementale, sanitaire, sociale et économique¹⁵ »;
- de par son caractère véritable, le régime des projets fédéraux vise à « prescrire la manière dont les autorités fédérales qui réalisent ou financent un projet sur un territoire domanial ou à l'étranger évaluent les effets environnementaux négatifs importants que peut avoir le projet »¹⁶.

Dans le cadre de la deuxième étape de leur analyse constitutionnelle, les juges majoritaires ont classé les deux régimes prévus dans la LEI selon les chefs de compétence attribués au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux dans la Constitution et ont déterminé que :

- le régime de projets désignés est inconstitutionnel, car les « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » : (1) ne « dictent pas les fonctions décisionnelles prévues par le régime¹⁷ »; et (2) leur « portée excessive dilue plutôt davantage l'accent déjà tenu mis par le régime sur les aspects fédéraux des projets désignés¹⁸ »;

- le régime de projets fédéraux, en revanche, s'apparente au régime d'évaluation environnementale qui a été confirmé dans l'arrêt Oldman River¹⁹ et qui était « clairement »²⁰ constitutionnel.

Ultimement, les juges majoritaires ont déterminé que le régime de projets fédéraux pouvait être dissocié du régime de projets désignés, lequel est inconstitutionnel. Ainsi, le régime de projets fédéraux demeure en vigueur²¹.

Les juges majoritaires ont conclu en rappelant qu'« il est indubitable que le Parlement peut adopter une loi sur l'évaluation d'impact », mais que le régime de projets désignés « est clairement allé trop loin²² ». La Cour a toutefois rappelé que le Parlement est libre de « concevoir une loi sur l'environnement, pourvu qu'elle respecte le partage des compétences » et de travailler avec les législatures provinciales afin « d'exercer leurs pouvoirs respectifs sur l'environnement de manière harmonieuse, dans un esprit de fédéralisme coopératif²³ ».

Dissidence

Dans une opinion dissidente, les juges Karakatsanis et Jamal ont affirmé que la LEI et le Règlement étaient tous deux constitutionnels dans leur intégralité²⁴.

Pour parvenir à cette conclusion, les juges minoritaires ont qualifié le caractère véritable du régime de projets désignés comme visant à « instaurer un processus d'évaluation environnementale » pour : (1) évaluer les effets des activités concrètes ou des projets majeurs sur le territoire domaniale, les peuples autochtones, les pêches, les oiseaux migrateurs, ainsi que leurs effets sur le sol, l'air ou l'eau à l'étranger ou dans des provinces autres que celle où le projet est réalisé; et (2) déterminer s'il y a lieu d'imposer des restrictions à ces projets afin d'assurer une protection contre les effets fédéraux négatifs importants²⁵.

Sur la base de cette qualification, les juges minoritaires étaient d'avis que le régime de projets désignés est ancré à de multiples chefs de compétence fédérale en raison de l'accent mis sur les « effets fédéraux négatifs », ce qui le rend constitutionnel²⁶.

Répercussions

La décision marque un tournant important en droit constitutionnel en ce qui concerne l'autorité fédérale en matière d'évaluation environnementale, laquelle n'avait pas fait l'objet d'un examen approfondi depuis la décision de la CSC dans l'arrêt Oldman River²⁷. Ce faisant, la décision confirme que les évaluations environnementales fédérales doivent être clairement fondées sur les chefs de compétence fédérale et ne peuvent pas tendre « à réglementer le projet en tant que tel ou à évaluer la sagesse de réaliser le projet²⁸ ».

La décision marque une étape importante dans la récente saga entourant les causes en droit constitutionnel qui définissent les domaines de compétence fédérale et provinciale en matière d'environnement; elle signale clairement que le gouvernement fédéral doit respecter la compétence législative provinciale dans ce domaine. En définitive, la décision aura presque certainement un impact sur les contestations constitutionnelles à venir concernant les questions environnementales, y compris toute contestation de la

proposition du gouvernement fédéral de plafonner les émissions du secteur pétrolier et gazier.

Enfin, il est important de rappeler que la décision est une référence consultative non contraignante et que le gouvernement canadien a déjà confirmé qu'il entend déposer des amendements afin de rectifier les dispositions inconstitutionnelles de la LEI. Pour les détenteurs de permis existants, ou ceux qui font actuellement l'objet d'une évaluation d'impact, les effets de la décision rendue par la CSC sont susceptibles de varier en fonction des amendements à venir. Malgré cette incertitude à court terme, la décision clarifiera considérablement le cadre réglementaire auquel sont assujettis les promoteurs de projet et les acteurs du marché des ressources; ceux-ci bénéficieront probablement d'une plus grande transparence réglementaire, d'une plus grande certitude et d'une plus grande confiance de la part des investisseurs.

Notes de bas de page

¹ Renvoi relatif à Loi sur l'évaluation d'impact, 2023 CSC 23 [décision].

² Loi sur l'évaluation d'impact, L.C. 2019, c. 28, art. 1 [LEI],

³ Règlement sur les activités concrètes, DORS/2019-285 [Règlement].

⁴ Décision, par. 5.

⁵ Décision, par. 5.

⁶ Décision, par. 6.

⁷ Décision, par. 6.

⁸ LEI, art. 7.

⁹ LEI, par. 16(1).

¹⁰ LEI, art. 2.

¹¹ Reference re Impact Assessment Act, 2022 ABCA 165, par. 425 [décision de l'Alberta].

¹² La juge Greckol, dissidente, aurait quant à elle conclu que la LEI et le Règlement constituent un « exercice valide du pouvoir du Parlement de légiférer en matière d'environnement ». La juge Greckol est d'avis que même si la LEI et le Règlement s'appliquent aux projets intraprovinciaux qui, à première vue, relève de chefs de compétence provinciale, ils sont néanmoins constitutionnels parce qu'ils visent des effets environnementaux négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale.

¹³ Décision de l'Alberta, par. 409-420. La juge Strekar a souscrit à l'analyse et aux conclusions des juges majoritaires, sauf en ce qui a trait à la conclusion que la LEI et le

Règlement équivalent à une expropriation fédérale de facto des ressources naturelles provinciales.

¹⁴ Décision, par. 6.

¹⁵ Décision, par. 76.

¹⁶ Décision, par. 76.

¹⁷ Décision, par. 135.

¹⁸ Décision, par. 138.

¹⁹ Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 RCS 3.

²⁰ Décision, par. 130.

²¹ Décision, par. 211.

²² Décision, par. 216.

²³ Décision, par. 216.

²⁴ Décision, par. 361.

²⁵ Décision, par. 257.

¹⁶ Décision, par. 304.

²⁷ Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 RCS 3.

²⁸ Décision, par. 206.

Par

Brett Carlson, Aidan Paul, Peter D. Banks

Services

Environnement, Droit autochtone, Litiges, Énergie – Pétrole et gaz, Énergie – Électricité

BLG | Vos avocats au Canada

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. (BLG) est le plus grand cabinet d'avocats canadien véritablement multiservices. À ce titre, il offre des conseils juridiques pratiques à des clients d'ici et d'ailleurs dans plus de domaines et de secteurs que tout autre cabinet canadien. Comptant plus de 800 avocats, agents de propriété intellectuelle et autres professionnels, BLG répond aux besoins juridiques d'entreprises et d'institutions au pays comme à l'étranger pour ce qui touche les fusions et acquisitions, les marchés financiers, les différends et le financement ou encore l'enregistrement de brevets et de marques de commerce.

blg.com

Bureaux BLG

Calgary

Centennial Place, East Tower
520 3rd Avenue S.W.
Calgary, AB, Canada
T2P 0R3

T 403.232.9500
F 403.266.1395

Ottawa

World Exchange Plaza
100 Queen Street
Ottawa, ON, Canada
K1P 1J9

T 613.237.5160
F 613.230.8842

Vancouver

1200 Waterfront Centre
200 Burrard Street
Vancouver, BC, Canada
V7X 1T2

T 604.687.5744
F 604.687.1415

Montréal

1000, rue De La Gauchetière Ouest
Suite 900
Montréal, QC, Canada
H3B 5H4

T 514.954.2555
F 514.879.9015

Toronto

Bay Adelaide Centre, East Tower
22 Adelaide Street West
Toronto, ON, Canada
M5H 4E3

T 416.367.6000
F 416.367.6749

Les présents renseignements sont de nature générale et ne sauraient constituer un avis juridique, ni un énoncé complet de la législation pertinente, ni un avis sur un quelconque sujet. Personne ne devrait agir ou s'abstenir d'agir sur la foi de ceux-ci sans procéder à un examen approfondi du droit après avoir sopesé les faits d'une situation précise. Nous vous recommandons de consulter votre conseiller juridique si vous avez des questions ou des préoccupations particulières. BLG ne garantit aucunement que la teneur de cette publication est exacte, à jour ou complète. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite sans l'autorisation écrite de Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. Si BLG vous a envoyé cette publication et que vous ne souhaitez plus la recevoir, vous pouvez demander à faire supprimer vos coordonnées de nos listes d'envoi en communiquant avec nous par courriel à desabonnement@blg.com ou en modifiant vos préférences d'abonnement dans blg.com/fr/about-us/subscribe. Si vous pensez avoir reçu le présent message par erreur, veuillez nous écrire à communications@blg.com. Pour consulter la politique de confidentialité de BLG relativement aux publications, rendez-vous sur blg.com/fr/ProtectionDesRenseignementsPersonnels.

© 2026 Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. Borden Ladner Gervais est une société à responsabilité limitée de l'Ontario.