

La Cour d'appel de la Saskatchewan confirme la constitutionnalité du régime fédéral de tarification du carbone

7 MAI 2019 8 MIN DE LECTURE

Expertises Connexes

- [Autochtones](#)
- [Électricité et services publics](#)
- [Énergie](#)
- [Environnement](#)
- [Fiscalité](#)

Auteur: [Tommy Gelbman](#)

Dans ce bulletin d'Actualités :

- Le 3 mai 2019, la Cour d'appel de la Saskatchewan a statué, à la majorité, que la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (la *LTPCGES*) était constitutionnelle.
- Cette décision offre l'occasion de faire rapidement le point sur les arguments constitutionnels en jeu, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences, la réglementation environnementale et la fiscalité.
- Les aspects les plus pertinents des décisions de la majorité et de la minorité et la façon dont le débat juridique est susceptible de se dérouler.

Introduction

Même avant son adoption, la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (la *LTPCGES*) – communément appelée taxe fédérale sur le carbone – a suscité beaucoup d'attention dans le paysage politique et juridique du Canada. Elle a inspiré une variété de réponses partout au pays, suscitant des références provinciales et devenant un enjeu électoral dans de multiples territoires.

Le 3 mai 2019, la Cour d'appel de la Saskatchewan (la Cour) a rendu son long [avis consultatif](#) sur la validité constitutionnelle de la *LTPCGES*. Dans une décision partagée à 3 contre 2, la majorité a statué que la *LTPCGES* était constitutionnelle; la minorité a conclu qu'elle ne l'était pas.

Le Canada et la Saskatchewan étaient les principales parties à l'appel. De plus, le grand nombre d'intervenants comprenait des gouvernements provinciaux, des groupes autochtones, des organisations environnementales, des organisations non gouvernementales et certains groupes industriels. Les intérêts des entreprises canadiennes qui sont touchées par la *LTPCGES* étaient en grande partie absents.

Des instances parallèles sont en cours en Ontario, et l'on s'attend maintenant à ce que la Cour suprême du Canada soit saisie de ces questions, la Saskatchewan annonçant qu'elle a l'intention d'en appeler de la décision et l'Alberta, qu'elle cherchera à intervenir dans cet appel.

Cette décision offre l'occasion de faire rapidement le point sur les arguments

constitutionnels en jeu, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences, la réglementation environnementale et la fiscalité. Ces procédures judiciaires sont importantes pour les entreprises canadiennes parce qu'elles sont susceptibles (i) de déterminer le sort du prix du carbone au Canada et dans chacune des provinces, (ii) d'influer sur la portée des pouvoirs fédéraux et provinciaux en matière de réglementation des questions environnementales et (iii) d'établir la jurisprudence sur l'imposition au Canada.

Dans le présent bulletin d'Actualités Osler, nous résumons les aspects les plus pertinents de la décision afin de décrire comment le débat juridique est susceptible de se dérouler.

Contexte

La *LTPCGES*, qui est entrée en vigueur le 21 juin 2018, établit un mécanisme fédéral de tarification des émissions de gaz à effet de serre (GES) qui assure l'existence d'une tarification du carbone partout au Canada sous la forme (i) d'une taxe sur le carburant et (ii) de redevances pour émissions excédentaires des grands émetteurs industriels. Ce qu'on appelle le filet de sécurité, aux termes duquel les provinces ont le droit d'adopter leurs propres systèmes de tarification du carbone qui respectent des points de référence fédéraux désignés, mais ceux qui ne le font pas sont assujettis au mécanisme fédéral de tarification, constitue un élément essentiel de la loi, et la source d'un certain mécontentement de la part des provinces.

Le 19 avril 2018, le gouvernement de la Saskatchewan a annoncé qu'il demanderait à la Cour de donner son avis sur la validité constitutionnelle de la *LTPCGES*. Les arguments ont été entendus par un panel de cinq juges les 13 et 14 février 2019.

La décision majoritaire

Le juge en chef Richards, s'exprimant au nom de la majorité, a conclu que la *LTPCGES* était valide sur le plan constitutionnel. La conclusion de la majorité s'appuie sur trois constatations clés concernant le partage des pouvoirs au Canada.

Premièrement, la majorité a rejeté entièrement les arguments de la Saskatchewan selon lesquels la *LTPCGES* était invalide sur le plan de la constitutionnalité au motif qu'elle contrevient (i) aux principes du fédéralisme et (ii) à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Sur la première question, ils ont plutôt conclu qu'il n'existe aucune exigence constitutionnelle selon laquelle les lois adoptées par le Parlement doivent s'appliquer de façon uniforme dans toutes les provinces. En ce qui concerne la deuxième question, la majorité a conclu que les prélèvements imposés par la *LTPCGES* sont des frais réglementaires et non une taxe et que, par conséquent, les exigences de l'article 53 ne sont pas pertinentes à la *LTPCGES*. De l'avis de la majorité, l'« essence » de la taxe sur les carburants n'était pas de générer des recettes à des fins générales, mais plutôt de constituer la « pièce maîtresse d'un plan réglementaire » qui permettrait de réduire les émissions de GES. La taxe sur les carburants constitue donc une charge réglementaire.

Deuxièmement, la majorité était généralement d'accord avec l'argument central du procureur général du Canada selon lequel la *LTPCGES* est un exercice valide de l'autorité du Parlement en vertu de l'intérêt national inscrit dans l'article de la constitution touchant le pouvoir fédéral en matière de « paix, ordre et bon gouvernement » (POBG). De l'avis de la majorité, la loi a pour objet et effet fondamentaux d'assurer des normes nationales minimales de rigueur des prix pour les émissions de GES, ce qui est à juste titre considéré comme une préoccupation nationale touchant le pouvoir en matière de POBG. En formulant de façon étroite sa conclusion sur l'objet et l'effet de la *LTPCGES*, la majorité s'est montrée

réticente à l'idée de créer un domaine trop vaste de compétence fédérale exclusive qui perturberait la répartition des pouvoirs entre le Parlement et les provinces.

Au-delà des positions avancées par les procureurs généraux du Canada et de la Saskatchewan, la Cour a examiné – et rejeté – les arguments des intervenants en faveur d'autres chefs de pouvoir fédéraux en vertu desquels la *LTPCGES* pourrait être justifiée. Dans un passage avec lequel la minorité était d'accord, la Cour a refusé de conclure que la loi contestée était justifiée en vertu du pouvoir de commerce, du pouvoir de droit pénal, du pouvoir de conclure des traités internationaux, de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ou de l'urgence touchant le pouvoir en matière de POBG. La Cour a également refusé d'examiner si l'application de la *LTPCGES* aux sociétés d'État contrevenait à l'article 125 de la Constitution.

La décision minoritaire

Dans une dissidence générale, les juges Ottenbreit et Caldwell n'étaient pas d'accord avec les conclusions de la majorité au sujet de la validité constitutionnelle de la *LTPCGES*. Ils ont estimé que la loi ne peut être justifiée en vertu du pouvoir de la POBG en raison de leur évaluation de l'essence de la *LTPCGES*, et de leur conclusion que la norme de caractère distinctif pour invoquer l'intérêt national de la clause POBG n'est pas établie. De même, la minorité dissidente n'était pas d'accord avec le traitement réservé par la majorité à la taxe sur les carburants. Sur cette question, ils ont qualifié la taxe inconstitutionnelle en raison de l'absence d'une délégation claire de pouvoirs par le Parlement au gouverneur en conseil, d'une délégation de pouvoirs trop large en vertu de la Loi et d'une application pancanadienne inégale. Le raisonnement de la minorité repose entièrement sur l'idée que les émissions de GES sont un sous-ensemble de la pollution atmosphérique, qui était auparavant considérée comme une question locale et relève donc de la compétence provinciale.

Conclusion

Cette décision fournit une première évaluation perspicace de la validité constitutionnelle de la *LTPCGES*. Cependant, la question est loin d'être réglée. La Cour d'appel de l'Ontario devrait rendre un deuxième avis consultatif au cours des prochains mois et, compte tenu de la similitude des questions en jeu, on s'attend généralement à ce que les parties fassent appel devant la Cour suprême du Canada.

Étant donné que l'issue de ces procédures aura probablement une incidence sur la réglementation fédérale et provinciale des questions environnementales et la jurisprudence fiscale, nous suivrons de près les développements au cours des prochains mois.