

# Les obligations climatiques internationales du Canada et la diversité provinciale des émissions de gaz à effet de serre : Un terreau fertile pour un contentieux judiciaire protéiforme

Sophie Lavallée

Symposium sur l'environnement au tribunal :  
Application des lois canadiennes sur les émissions de GES

Les 25 et 26 octobre 2018  
Université Laval



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

Faculté de droit  
Chaire de recherche du Canada  
en droit de l'environnement



**UNIVERSITY OF CALGARY**  
FACULTY OF LAW



**Canadian Institute of Resources Law**  
Institut canadien du droit des ressources

This project was undertaken with the financial support of:  
Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



Environment and  
Climate Change Canada

Environnement et  
Changement climatique Canada

L'Institut canadien du droit des ressources favorise l'accessibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous êtes autorisé à copier, à diffuser, à afficher, à télécharger et, par ailleurs, à traiter cet ouvrage librement, moyennant les conditions suivantes :

- (1) Vous devez mentionner la source de cet ouvrage;
- (2) Vous ne pouvez modifier cet ouvrage;
- (3) Vous ne pouvez en faire un usage commercial sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

Tous droits réservés © 2018

# Les obligations climatiques internationales du Canada et la diversité provinciale des émissions de gaz à effet de serre : Un terreau fertile pour un contentieux judiciaire protéiforme

*Sophie Lavallée, Professeure Faculté de droit, Université Laval*

## Résumé

Il y a peu à dire sur les engagements internationaux climatiques du Canada, si ce n'est qu'en vertu de l'Accord de Paris, sa contribution déterminée au niveau national (CDN), comme celle de chaque pays Partie à cet accord, ne contient que des engagements volontaires. À côté de cette CDN canadienne, il y a une grande diversité provinciale en matière énergétique et d'émissions de GES qui explique qu'un contentieux climatique existe au pays, lequel se manifeste par des recours, qui, bien que ne présentant pas le même débat, soulèvent, pour la plupart, des questions de droit constitutionnel complexes.

---

Introduction .....	4
1 Contexte canadien.....	4
1.1 Les émissions canadiennes.....	4
1.2 La CDN canadienne et le Cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre.....	5
1.2.1 La CDN canadienne .....	5
1.2.2.....Le Cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre .....	7
Partie 2 Les débats constitutionnels canadiens en matière énergétique et climatique .....	7
2.1 La dénonciation du Protocole de Kyoto.....	8
2.2 La taxation du carbone .....	9
2.3 L'autorisation de nouveaux oléoducs ou l'élargissement d'anciens oléoducs....	12
2.3.1 Le projet d'oléoduc Northern Gateway .....	13
2.3.2 L'autorisation de l'élargissement du pipeline Trans Mountain .....	15
Conclusion .....	17

---

## Introduction

Il y a peu à dire sur les engagements internationaux climatiques du Canada, si ce n'est qu'en vertu de l'Accord de Paris, chaque pays présente sa contribution déterminée au plan national (CDN) selon ce qui lui semble raisonnable, et que la CDN canadienne, comme celles de toutes les Parties à cet accord, ne contient que des engagements volontaires. Aussi, après avoir rappelé la CDN canadienne, nous examinerons la diversité provinciale en matière énergétique et d'émissions de GES, et rappellerons le contenu de la CDN canadienne ainsi que les piliers du *Cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre* (Partie 1). Nous verrons ensuite que ce contexte explique qu'un contentieux judiciaire climatique existe au pays, lequel prend plusieurs formes qui, bien que ne présentant pas le même débat, soulèvent souvent des questions de droit constitutionnel complexes (Partie 2).

### Contexte canadien

Pour évaluer la contribution canadienne à l'effort climatique mondial dans le cadre de l'Accord de Paris, il est nécessaire d'évaluer la part des émissions canadiennes aux émissions mondiales de GES, ainsi que la répartition des émissions au sein même de la fédération (1.1). Ceci permet ensuite de jeter un regard éclairé sur le cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre qui propose six piliers pour encadrer l'effort canadien de lutte contre les changements climatiques annoncé à la Cop 21 (1.2).

#### 1.1 Les émissions canadiennes

Les émissions totales de GES du Canada, en 2015, s'élevaient à 722 mégatonnes de carbone (éq. CO<sub>2</sub>), soit 18 % (111 mégatonnes d'éq. CO<sub>2</sub>) au-dessus des émissions de 1990 (611 Mt d'éq. CO<sub>2</sub>). Le Canada, qui représente 0,5% de la population mondiale, produit environ 2% des émissions mondiales de CO<sub>2</sub>. Les sables bitumineux représentent 9,3% des émissions de GES du Canada et environ 0,13% des émissions mondiales de GES.<sup>1</sup> Le Canada semble, a priori, être un pays dont les émissions sont relativement peu importantes à l'échelle mondiale, mais en termes d'émissions par habitant, il devient un acteur de premier plan.<sup>2</sup> Seuls les États-Unis et l'Australie font pire.

Lorsqu'on examine attentivement les émissions pour chaque province canadienne, on se rend compte qu'une grande disparité existe entre les émissions des dix provinces canadiennes, due à l'utilisation, disparate, des combustibles fossiles et de l'hydroélectricité, à travers le pays. La province du Québec est évidemment la province ayant le meilleur bilan à ce chapitre, avec la Colombie-Britannique compte tenu de leurs ressources hydroélectriques. Les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan ont, quant à elles, le plus mauvais bilan, avec des émissions de gaz à effet de serre beaucoup plus élevées que le pays de comparaison le plus mal classé, à savoir l'Australie. Au Canada, les émissions ont diminué dans toutes les provinces canadiennes depuis

---

<sup>1</sup> Environnement et changement climatique Canada, Émissions de gaz à effet de serre par personne et par unité de produit intérieur brut [<https://www.ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=Fr&n=79BA5699-1>], 29 mai 2017. Environnement et changement climatique Canada, Rapport d'inventaire national 1990-2015: Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada [<https://ec.gc.ca/ges-ghg/default.asp?lang=Fr&n=662F9C56-1>].

<sup>2</sup> *Id.*

2005, sauf en Alberta, dont les émissions ont augmenté de 17% entre 2005 et 2014, en raison surtout de l'accroissement de ses opérations pétrolières et gazières.<sup>3</sup> De manière globale, au pays, les émissions ont augmenté de 20% depuis 1990, année de base du protocole de Kyoto. Les secteurs de l'énergie (combustion fixes, transports et sources fugitives) comptent pour 81 % des émissions canadiennes,<sup>4</sup> le reste des émissions étant attribuables aux secteurs de l'agriculture (8 %), des procédés industriels et de l'utilisation des produits (7 %) et des déchets (4 %).<sup>5</sup>

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la dénonciation du Protocole de Kyoto n'ait pas été encouragée partout au pays, qu'elle ait fait l'objet d'une contestation judiciaire, et que des litiges existent depuis plusieurs années, au pays, concernant d'une part, l'imposition d'une taxe sur le carbone par le gouvernement fédéral, et d'autre part, les projets d'oléoducs permettant d'augmenter l'exploitation de nos ressources non renouvelables pétrolières, notamment les sables bitumineux.

## **1.2 La CDN canadienne dans l'Accord de Paris et le Cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre**

Rompant avec le gouvernement conservateur de Stephen Harper, le nouveau gouvernement libéral de Justin Trudeau a fait bonne figure à la COP 21, en annonçant un soutien considérable à l'Accord de Paris, lequel s'est manifesté par un appui au texte de l'Accord qui souligne que les États devraient tendre à ne dépasser, si possible, 1.5 degrés Celsius. La coopération canadienne s'est aussi manifestée par l'annonce d'un soutien financier de 2.65 milliards de dollars canadiens au Fonds vert pour le climat, pour la période 2015-2020.<sup>6</sup> La CDN du pays a néanmoins été celle qu'avait présentée le gouvernement conservateur canadien à Copenhague, et qui s'alignait sur celle de son voisin et partenaire commercial, les États-Unis.

### **1.2.1 La CDN canadienne dans l'Accord de Paris**

Dans sa contribution déterminée au niveau national (CDN), le Canada (Accord de Paris) prévoit de réduire de -30% ses émissions de GES par rapport à ses émissions de 2015, avant 2030. Passer de 750 mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone (ci-après mégatonnes de CO<sub>2</sub>) à 524 mégatonnes, devant ainsi opérer une réduction de 226 mégatonnes. Cet objectif équivaut à une diminution de 14,5% seulement par rapport à l'année 1990, qui était l'année de référence de base dans le cadre du Protocole de Kyoto, que le Canada avait ratifié en 2005. Le Canada a adopté l'année 2005 comme année de référence parce que les États-Unis, qui n'étaient pas liés par le Protocole de Kyoto, avaient adopté, à la Conférence de Copenhague, cette année de référence sous la présidence de M. Obama.<sup>7</sup> Le Canada a une cible réelle de réduction de ses émissions de

---

<sup>3</sup> Environnement Canada, *Tendances en matière d'émissions au Canada*, 2014.

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> « Le Canada consacrerait 2,65 milliards pour lutter contre les changements climatiques », Radio-Canada, 27 novembre 2015, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelles/environnement/2015/11/27/001-changement-climatique-canada-aide-pays-ges-environnement-trudeau-dion.shtml>].

<sup>7</sup> Obama's speech to the Copenhagen climate summit, 18 décembre 2009; décision de 2009 de réduire de 17% les GES, par rapport à 2005, pour l'horizon 2020). Pour le gouvernement canadien, il s'agit toujours de lutter à armes égales avec les Américains, vu l'intégration des deux économies (Environnement Canada *Tendances en matière*

seulement 15 % par rapport à 1990; au lieu d'appliquer la réduction de 30% par rapport à 1990 (613 mégatonnes), il l'établit à un niveau beaucoup plus élevé (747 mégatonnes).<sup>8</sup>

Que se passera-t-il si le Canada n'atteint pas sa cible en 2030 ? Bien que l'Accord de Paris n'en définisse pas le statut juridique, il fait des « CDN des compléments de ses dispositions et une condition de sa ratification ». <sup>9</sup> Selon l'article 4.2, « [c]haque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser ». Il énonce en outre que « [l]es Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions ». Pourtant, ces CDN ne se trouvent pas en annexe de l'Accord, mais dans un registre distinct, privant leur contenu « d'une valeur conventionnelle implicite ou explicite ». <sup>10</sup> La CDN est donc qualifiée par la doctrine comme un acte unilatéral étatique. Hugues Hellio en explique le statut juridique, comme suit :

« Formellement, un acte unilatéral étatique est un acte juridique imputable à un seul État qui, agissant au nom de sa souveraineté et dans la limite de sa capacité, assure la publicité suffisance de sa volonté étatique. Ce faisant, « l'État dispose d'une latitude d'appréciation discrétionnaire et se détermine essentiellement en fonction de ses intérêts propres ». Tel est bien le cas des CDN. Imputable à une seule Partie, la CDN est l'acte unilatéral et souverain de celle-ci qui a, discrétionnairement et selon ses propres intérêts, déterminé ses objectifs et actions climatiques.

Si les CDN sont des actes unilatéraux, elles sont liées à l'Accord de Paris. Les actes de ce type sont parfois qualifiés d'actes conditionnés par des normes conventionnelles. Ils sont fréquents pour parfaire l'engagement conventionnel sans pour autant consacrer dans le traité des différences de traitement entre ses Parties que dévoile l'analyse des actes unilatéraux conditionnés. Cette dualité entre cadre conventionnel commun et traitement différencié des Parties conforte la qualification d'actes unilatéraux conditionnés des CDN tant ces dernières, spécifiques à chaque Partie, restent régies par les obligations communes de l'Accord de Paris. <sup>11</sup>

Ainsi, les obligations communes relatives aux CDN qu'établit l'Accord de Paris font en sorte qu'un cadre de transparence <sup>12</sup> en impose la communication et que la CDN communiquée doit représenter une progression au regard de la CDN communiquée antérieurement par l'État. <sup>13</sup> Ce cadre de transparence renforcé doit fournir une « image claire des mesures relatives aux changements climatiques [...] notamment en éclairant et en suivant les progrès accomplis par chaque Partie en vue de s'acquitter de sa contribution déterminée au niveau national » (art. 13.5). Ainsi, « [c]haque Partie fournit régulièrement [...] b) Les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque Partie dans la mise en œuvre et la réalisation de sa contribution

---

*d'émissions au Canada* 2014 [https://ec.gc.ca/ges-ghg/E0533893-A985-4640-B3A2-008D8083D17D/ETR\\_F%202014.pdf](https://ec.gc.ca/ges-ghg/E0533893-A985-4640-B3A2-008D8083D17D/ETR_F%202014.pdf).

<sup>8</sup> Environnement Canada, *Tendances en matière d'émissions au Canada*, *Id.*

<sup>9</sup> Hugues Hellio, « Les « contributions déterminées au niveau national », instruments au statut juridique en devenir », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, no. HS17, 2017, 33, para 8.

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Id.*, paras 21-22.

<sup>12</sup> Art. 13 de l'Accord de Paris.

<sup>13</sup> Art. 4(3) de l'Accord de Paris.

déterminée au niveau national » (art. 13.7). Ces mécanismes sont conventionnels, en ce qu'ils relèvent de l'Accord de Paris, traité international multilatéral.

Enfin, si l'État ne parvient pas à respecter sa CDN, l'article 15 de l'Accord de Paris établit un « mécanisme pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions du présent Accord ». Il ne s'agit pas d'un mécanisme de sanction mais bien de conformité, fréquent en droit international de l'environnement et axé sur la facilitation, transparent, non accusatoire et non punitif (art. 15.2).

### **1.2.2 Le Cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre**

Pour mettre en œuvre et respecter sa CDN, le gouvernement fédéral a adopté le « *Cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre* »<sup>14</sup>, en 2016. Les piliers principaux de ce Cadre pancanadien, pierre angulaire du plan climatique canadien, sont les suivants :

1. Mettre un prix sur le carbone : les provinces doivent adopter un Système de plafonnement et d'échanges ou une taxe carbone.
2. Éliminer les centrales au charbon dans les quelques provinces qui en ont encore, et d'autres mesures complémentaires pour réduire davantage les émissions au Canada.
3. Des mesures d'adaptation.
4. Investir de manière importante dans les infrastructures vertes et dans les transports en commun.

L'adoption de ce Cadre pancanadien s'est faite de manière concertée avec les provinces, car constitutionnellement, le gouvernement fédéral ne jouissait pas d'une assise juridique solide pour adopter une taxe sur le carbone et l'imposer aux provinces. Cette taxe carbone fait maintenant l'objet d'une contestation judiciaire par la province de la Saskatchewan, sur fond de droit constitutionnel, comme nous allons maintenant le voir.

## **Partie 2 Les débats constitutionnels canadiens en matière énergétique et climatique**

La constitution canadienne ne prévoit pas l'environnement comme chef de compétence législative. La loi constitutionnelle de 1867 prévoit le partage des compétences des législatures Fédérale et provinciales au pays, et l'environnement n'y figure évidemment pas. Résultat : l'environnement se trouve à être une compétence partagée entre les autorités provinciales et les autorités fédérales.

---

<sup>14</sup> 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 [<https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien.html>].

Pour déterminer quelle législature, fédérale ou provinciale, a compétence sur un sujet environnemental donné, il faut en retrouver le caractère véritable («*pith and substance*»).<sup>15</sup>

Cela entraîne de nombreuses contestations judiciaires, dont les plus récentes concernent la tarification du carbone imposée par le Fédéral (2.3), et l'autorisation de l'élargissement du pipeline Trans Mountain de l'entreprise pétrolière Kinder Morgan, seul oléoduc transportant du pétrole brut et du pétrole raffiné de l'Alberta à la côte de la Colombie-Britannique, en passant à travers les montagnes Rocheuses (2.4).

Deux autres litiges concernent toujours l'application du droit constitutionnel canadien, mais sous deux autres chefs. Il s'agit de la contestation qu'a logée le professeur de droit constitutionnel, Daniel Turp, contre le retrait canadien du Protocole de Kyoto (2.1) et de la contestation de l'autorisation de l'érection d'un pipeline, celui de Northern Gateway, toujours dans l'Ouest du pays (2.2).

## 2.1 La dénonciation du Protocole de Kyoto

En 2008, les émissions canadiennes dépassaient de 31% la cible du Canada dans le Protocole de Kyoto, qui était de réduire de 6% ses émissions de 1990 avant la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, soit à la fin de 2012.<sup>16</sup> Cela n'était une surprise pour personne puisque le gouvernement fédéral et le gouvernement albertain avaient toujours soutenu uniquement des réductions en termes d'intensité carbonique, alors que la réduction que le Canada devait rencontrer au terme du Protocole de Kyoto ne pouvait être réalisée sans mesures législatives fortes, telles que des réglementations sévères destinées aux grands émetteurs de GES, des mesures sur l'efficacité des carburants de tous les véhicules vendus au Canada, et l'imposition d'une tarification du carbone par la mise en place de taxes sur le carbone ou de systèmes de plafonnements et d'échanges de droits d'émission.

Le 15 décembre 2011, le gouvernement conservateur canadien de l'époque a envoyé l'avis de retrait requis pour dénoncer le Protocole de Kyoto. Cette dénonciation était légale en droit international, le Canada respectant la procédure prévue à l'article 27 du Protocole :

### **Art. 27 Protocole de Kyoto:**

1. À l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Protocole à l'égard d'une Partie, cette Partie peut, à tout moment, le dénoncer par notification écrite adressée au Dépositaire.
2. Cette dénonciation prend effet à l'expiration d'un délai d'un an (...)

Cette dénonciation a toutefois été contestée devant les tribunaux. Estimant qu'elle n'était pas légale en vertu du droit constitutionnel canadien, le professeur de droit international Daniel Turp en a demandé l'annulation par un recours en contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Il soutenait

---

<sup>15</sup> *Ward c. Canada (P.G.)*, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 17 et ss.; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2001] 1 R.C.S. 783, par. 16 ; *R. c. Morgentaler*, [1993] 1 R.C.S. 462.

<sup>16</sup> Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, 2009, Chapitre 2 « La Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto », [[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_cesd\\_200905\\_02\\_f\\_32512.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200905_02_f_32512.html)].



que cette dénonciation allait à l'encontre de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* (L.C. 2007, ch. 30), une loi privée adoptée par la Chambre des communes, le 22 juin 2007, à l'initiative de l'opposition à la Chambre des communes, puisque cette loi imposait, selon lui, au gouvernement de mettre des mesures en place afin de respecter l'engagement canadien au titre du Protocole de Kyoto.

La Cour fédérale a jugé qu'il s'agissait d'une décision de la sphère politique («*high policy*») et qu'il n'appartenait pas aux tribunaux de se prononcer sur l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire du gouvernement.<sup>17</sup> Elle a, en cela, suivi les précédents que représentaient deux affaires, soit l'affaire *Turp c. Chrétien* (T-369-03) – 12 mars 2003, où la Cour avait conclu qu'« [à] l'exception d'une violation à la Charte canadienne des droits et libertés (...), les questions de "*high policy*" ne sont pas assujetties à la révision des tribunaux » [para. 13], et l'affaire *Ami(e)s de la Terre* (T-2013-07; T-78-08; T-1683-07) – 20 octobre 2008, où la cour avait jugé que l'article 7 de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* ne semblait pas contenir d'obligation pour le Gouvernement de procéder aux changements réglementaires requis pour le respect du *Protocole de Kyoto* [para. 37 et ss.] : « Toutes les mesures [de la LMOPK examinées dans la décision] ont pour objet d'assurer l'observation par le Canada de ses engagements de fond envers le Protocole de Kyoto, et cela (...) ne se prête pas pour l'essentiel à un contrôle judiciaire ou ne ressortit pas pour l'essentiel aux tribunaux » [para. 43].

## 2.2 La taxation du carbone

Au Canada, c'est le gouvernement fédéral du Canada qui a le monopole exclusif de conclure des traités internationaux, en vertu de la prérogative royale<sup>18</sup>, mais la mise en œuvre de ces traités dans l'ordre juridique interne nécessite que soit respecté le partage constitutionnel des compétences législatives entre le Fédéral et les législatures des provinces. Dans le dossier des changements climatiques et du contrôle des émissions de GES, les provinces possèdent l'essentiel des compétences législatives pour mettre en oeuvre les engagements canadiens dans l'*Accord de Paris* et leur inaction ou leur manque d'ambition peut grandement compromettre la réalisation des objectifs de réduction annoncés par le gouvernement central, dans la CDN canadienne.

Ottawa avait initialement adopté ce cadre un an après la COP 21, au terme de discussions tendues avec les provinces. Au départ, il l'avait été adopté sans les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan. Le Manitoba s'est depuis rallié, ce que n'a toutefois pas fait la province de Saskatchewan, dont le premier ministre Brad Wall, pendant son mandat, avait maintenu son refus catégorique de voir Ottawa imposer un prix sur le carbone à ses entreprises, craignant un impact économique néfaste pour sa province. En janvier 2018, le premier ministre Wall rappelait encore que son gouvernement n'hésiterait pas à porter l'affaire devant les tribunaux, si le gouvernement fédéral « tentait d'imposer une taxe sur le carbone aux familles et aux entreprises de la Saskatchewan. »<sup>19</sup> Son successeur, le premier ministre Scott Moe a décidé de porter un recours en justice afin qu'elle détermine si la loi<sup>20</sup> mise en place par le gouvernement fédéral pour imposer la

---

<sup>17</sup> *Turp c. Canada (Justice)*, [2014] 1 R.C.F. 439. Désistement en appel.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> Andréanne Apablaza, « La Saskatchewan entend mener une bataille judiciaire contre la taxe carbone fédérale », Radio-Canada, 18 mai 2017, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1034579/saskatchewan-bataille-judiciaire-ottawa-taxe-carbone>].

<sup>20</sup> Partie 5 du projet de loi C-74, 28 mars 2018.

taxe sur le carbone respecte la Constitution.<sup>21</sup> Quant à Rachel Notley, première ministre de l'Alberta, province riche en sables bitumineux, elle a annoncé au début d'octobre 2016, qu'elle n'appuierait pas le plan du gouvernement fédéral sur le prix du carbone, tant et aussi longtemps que le gouvernement fédéral n'approuverait pas la construction de nouveaux pipelines pour désenclaver la province. En novembre 2016, le projet d'oléoduc Trans Mountain a été approuvé par le gouvernement fédéral. Le 29 novembre 2016, la première ministre albertaine, Rachel Notley, accueillait avec joie l'annonce de l'autorisation fédérale de ce pipeline, une décision qu'elle saluait comme étant celle qui allait permettre à sa province de « de la lumière au bout du tunnel », puisque le pétrole produit pourrait trouver de nouveaux débouchés en Asie, notamment.<sup>22</sup> Il est tout de même étonnant que l'Alberta s'oppose ainsi à la taxe carbone du gouvernement fédéral fut la première province à imposer une taxe carbone en 2007, et qu'en 2016, elle a modifié sa loi pour élargir le champ d'application de la taxe, de manière à ce qu'elle puisse s'appliquer à tous les secteurs de son économie et porter celle-ci à 20 \$ environ la tonne en janvier 2017 et à 30 \$ en 2018.<sup>23</sup>

Ces efforts du gouvernement fédéral pour convaincre les provinces de se monter bonnes joueuses et de mettre en place un système de tarification du carbone par le moyen d'une taxe ou d'un régime de plafonnement et d'échanges de droits d'émissions, doivent non seulement être compris dans le cadre d'un fédéralisme coopératif<sup>24</sup>, mais bien aussi, dans un contexte où, en droit constitutionnel canadien, l'imposition d'une tarification du carbone par le gouvernement fédéral, comme principale mesure de son *Cadre pancanadien sur les changements climatiques et la croissance propre*, est difficile à justifier. En effet, il est compliqué de trouver une base constitutionnelle solide en vertu de laquelle le Parlement fédéral peut asseoir son autorité.<sup>25</sup>

Bien qu'il s'agisse d'une conclusion étonnante *a priori*, tout porte à croire que c'est par le biais d'une réglementation de nature criminelle que le gouvernement central peut arriver à ses fins.<sup>26</sup> En effet, les trois autres possibilités de fondement constitutionnel, soit la taxation fédérale, l'urgence nationale et l'intérêt national<sup>27</sup> ne semblent pas pouvoir asseoir la légalité de la taxe fédérale. Le Fédéral ne peut taxer que pour créer des revenus indépendamment de toute autre

---

<sup>21</sup> « La Saskatchewan conteste la taxe carbone d'Ottawa devant les tribunaux », [https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1097253/contestation-cour-cadre-pancanadien-climatique].

<sup>22</sup> « Décision du fédéral sur les pipelines : l'Alberta est satisfaite », Radio-Canada, 29 novembre 2016, [ https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1002930/rachel-notley--satisfaite-decision-ottawa-projets-enbridge-pipelines-northern-gateway-transmountain].

<sup>23</sup> Alberta, *Climate Leadership Plan*, Progress Report, 2016-2017, tableau, p. 15, [en ligne: https://open.alberta.ca/dataset/854af86e-309a-4727-90f9-6bba947dc66e/resource/989797fb-b890-4f52-9e91-43938fff566f/download/clp-progress-report-2016-17.pdf].

<sup>24</sup> *Québec (PG) c Canada (PG)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 RCS 693, au para 154 : « le principe du fédéralisme coopératif — qui permet à chaque ordre de gouvernement de légiférer d'une manière ayant une incidence sur les compétences de l'autre » ; Brooke Jeffrey, «Les relations intergouvernementales : une ère nouvelle?», https://bdp.parl.ca/Content/LOP/ResearchPublicationsArchive/bp1000/bp111-f.pdf, 1984, [https://bdp.parl.ca/Content/LOP/ResearchPublicationsArchive/bp1000/bp111-f.pdf].

<sup>25</sup> Nathalie Chalifour, « The Constitutional Authority to Levy Carbon Taxes », in Thomas J. Courchene and John Allan, eds., *The State of the Federation*, Institute of Intergovernmental Relations, McGill-Queen's University Press, 2009.

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; Nathalie Chalifour, *Supra*, note 19.

considération<sup>28</sup>, alors que les théories de l'urgence nationale et de l'intérêt national ne pourraient que difficilement trouver application étant donné, dans le cas de l'urgence, le caractère provisoire de l'urgence, et dans le cas de l'intérêt national, du danger que représente cette théorie pour l'équilibre fédératif, comme l'a reconnu la Cour suprême.<sup>29</sup>

La compétence législative du Fédéral en matière criminelle, qui repose sur l'article 91 (27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>30</sup>, lui permettrait vraisemblablement d'imposer cette taxe sur le carbone, si le législateur fédéral l'enchâssait dans une réglementation des GES assortie de sanctions pénales. En effet, la Cour suprême du Canada a déjà jugé, sur la base d'une conception extensive du droit criminel, qu'une interdiction assortie d'une sanction pénale était du droit criminel) et que la partie II de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* était valide en vertu de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Cette partie II s'applique au contrôle des substances toxiques, telles que l'amiante, le plomb, le mercure et ses composés chlorure de vinyle, biphényles chlorés, qui peuvent être rejetées dans l'environnement. Une substance est toxique si elle pénètre dans l'environnement en une quantité ou une concentration ou dans des conditions qui ont un effet nocif sur l'environnement ainsi que sur la vie et la santé humaines. La partie 11 autorise le gouvernement à adopter des règlements concernant une substance inscrite sur la liste de l'annexe I, notamment en ce qui touche la quantité ou la concentration qui peut être rejetée dans l'environnement. Elle le fait au moyen d'une série d'interdictions assorties de sanctions pénales qui peuvent aller jusqu'à des peines d'emprisonnement. La Cour suprême a jugé cette partie II légale en vertu de la compétence fédérale en matière de droit criminel, rejetant la défense d'Hydro-Québec qui avait été accusée d'avoir commis une infraction à l'*Arrêté d'urgence sur les biphényles chlorés*, adopté en vertu des articles 34 et 35 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de cette partie II. La Cour suprême a plutôt jugé que les dispositions contestées étaient valides en vertu de la compétence en matière de droit criminel ; elle a fait valoir que « la responsabilité de l'être humain envers l'environnement est une valeur fondamentale de notre société, et que le Parlement peut recourir à sa compétence en matière de droit criminel pour mettre cette valeur en relief ». Selon elle, « [l]e droit criminel doit pouvoir s'adapter à nos nouvelles valeurs et les protéger ».<sup>31</sup>

La difficulté de camper constitutionnellement la taxe fédérale sur le carbone en droit canadien explique sans doute que le gouvernement fédéral ait annoncé que le produit de la taxe fédérale sur le carbone, pour les provinces qui n'en adopteraient pas, retournerait entièrement et directement aux citoyens de ces provinces plutôt qu'au gouvernement provincial.

---

<sup>28</sup> *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté* [1982] 1 S.C.R. 1004 (Cour suprême du Canada).

<sup>29</sup> *R. c. Hydro Québec*, [1997] 3 RCS 213 : « Décider qu'un sujet particulier est une question d'intérêt national fait en sorte que cette question relève de la compétence exclusive et prépondérante du Parlement et a manifestement une incidence sur l'équilibre du fédéralisme canadien. Dans l'arrêt *Crown Zellerbach*, les juges dissidents (à la p. 453) ont exprimé l'avis que la protection de l'environnement est une matière qui touche à tout et que, si elle était reconnue comme relevant de la compétence législative générale du Parlement en vertu de la théorie de l'intérêt national, elle pourrait modifier radicalement le partage des compétences législatives au Canada ».

<sup>30</sup> 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.U.).

<sup>31</sup> *R. c. Hydro Québec*, *Supra*, note 24.

### 2.3 L'autorisation de nouveaux oléoducs ou l'élargissement d'anciens

Puisque les réserves mondiales de pétrole conventionnel vont éventuellement atteindre leur limite (*peak*), les ressources des sables bitumineux albertains prennent une importance mondiale croissante. Les sables bitumineux de l'Alberta contiennent 1,80 trillions (millions de millions) de barils de bitume, une substance pétrolière mélangée au sable.

L'économie américaine est fortement dépendante des importations de pétrole et les États-Unis sont clairement le plus grand consommateur de pétrole canadien. La demande dans d'autres grands pays, comme la Chine et l'Inde, augmente encore plus vite. La demande de carburant issu des sables bitumineux du Canada existera donc pendant une période indéterminée; et, comme les analyses le prédisent, la valeur de la ressource ne fera qu'augmenter avec le temps, au fur et à mesure que l'offre mondiale de pétrole se fera plus rare. De nombreux pays sont, en effet, préoccupés par la sécurité de leurs approvisionnements en énergie, ce qui n'est pas le cas du Canada, qui pourra répondre à ses besoins intérieurs pendant une longue période de temps. Toutefois, le portrait est plus complexe, lorsqu'on prend en compte la CDN canadienne et la nécessaire transition énergétique pour parvenir à la respecter.

En effet, comme on le sait, le principal problème des sables bitumineux est leur processus d'extraction à forte intensité énergétique puisque les techniques d'extraction entraînent des émissions fort importantes de gaz à effet de serre. Pour chaque litre d'essence produit, l'extraction des sables bitumineux libère trois fois plus d'émissions de GES que l'extraction du pétrole brut qui est une source conventionnelle. Comment les sables bitumineux du Canada devraient-ils être exploités ? La réponse à cette question divise les forces politiques puissantes qui s'affrontent, les unes encourageant leur développement rapide pour favoriser l'investissement étranger au Canada et assurer une sécurité énergétique mondiale ; les autres prônant un développement plus graduel et limité de cette importante ressource, au nom de la lutte contre les changements climatiques.

Actuellement, le réseau canadien de pipelines peut acheminer près de 4 millions de barils par jour, ce qui correspond à la production moyenne de 2015. L'Association canadienne des producteurs pétroliers anticipe toutefois une augmentation de la production de pétrole de 28 % au cours des 15 prochaines années, faisant passer le nombre de barils de pétrole par jour de 3,8 millions en 2015 à 4,9 millions d'ici 2030. Ces augmentations vont excéder la capacité du réseau actuel des pipelines. « La nécessité de construire de nouvelles infrastructures pour l'énergie au Canada est vraiment urgente », considère Tim McMillan, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, ajoutant que le Canada pourrait ainsi prospérer économiquement et mieux répondre aux besoins énergétiques du monde.<sup>32</sup>

Le gouvernement fédéral – sous la gouverne des conservateurs comme des libéraux - a autorisé des projets d'oléoducs, ces dernières années. Comme nous l'avons évoqué ci-haut, en novembre 2016, le gouvernement canadien a autorisé l'élargissement de l'oléoduc Trans Mountain de l'entreprise américaine Kinder Morgan, et approuvé le remplacement de la canalisation 3 de la pétrolière albertaine Enbridge. Il a aussi approuvé le projet de gaz naturel liquéfié Pacific

---

<sup>32</sup> «Il faut de nouveaux pipelines, dit l'Association canadienne des producteurs pétroliers», Radio-Canada, 23 juin 2016, [<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/789101/petrole-pipeline-oleoduc-sables-bitumineux-production-economie>].

NorthWest dans le nord de la Colombie-Britannique dont l'impact climatique est évalué entre 6,5 et 8,7 millions de tonnes d'émissions de GES par an.

### **2.3.1 Le projet d'oléoduc Northern Gateway**

De plus, en 2014, le gouvernement conservateur canadien avait autorisé le projet Northern Gateway qui prévoyait la construction de plus de 1000 kilomètres de pipeline du nord-est d'Edmonton à Kitimat en Colombie-Britannique pour alimenter les marchés internationaux en pétrole des sables bitumineux. Il s'agissait d'un double oléoduc sur une distance de 1 177 km, allant de Bruderheim (Alberta) à Kitimat (Colombie-Britannique) qui aurait transporter en moyenne 525 000 barils de pétrole par jour. En juin 2014, le gouvernement de Stephen Harper a approuvé ce projet de 7,9 milliards de dollars, moyennant 209 conditions. Ces conditions étaient nécessaires puisque le Pipeline aurait traversé la Great Bear Rainforest et 1000 cours d'eau dans les territoires autochtones.

La Cour d'appel fédérale a renversé, en juin 2016, l'approbation du projet Northern Gateway par le gouvernement canadien en soulignant l'insuffisance des consultations gouvernementales menées auprès des Premières Nations de la côte ouest. La Cour a statué que la consultation des Premières Nations, qui dénonçaient depuis plusieurs années le projet, était tout simplement « *inadéquate* ». L'obligation constitutionnelle de la Couronne fédérale et provinciale de consulter les peuples autochtones découle de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui fait partie de la Constitution canadienne, et qui confirme les droits existants des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse de revendications territoriales ou de revendications de droits ancestraux de pêche ou de chasse.

En 2004, la Cour suprême a donné des précisions sur le contenu et la portée de cette consultation fondée sur la constitution canadienne, en précisant que :

- Ces consultations ont pour but de préserver l'honneur de la Couronne et de concilier les intérêts des Autochtones et de la Couronne ;
- Ces consultations doivent être tenues même quand il ne s'agit que de « revendications » de droits ancestraux et de titres ancestraux ;
- Le processus de consultation ne doit pas être mené par un tiers (ex. promoteur, bien qu'il y participe souvent activement) ;
- Cette obligation peut aussi impliquer, « s'il y a lieu », de trouver des accommodements aux préoccupations des peuples autochtones, telles que le changement d'un tracé pour minimiser son impact sur les activités traditionnelles ou l'imposition de conditions environnementales strictes. La Cour suprême du Canada a précisé que la portée de l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones varie selon les circonstances propres à chaque cas et selon le bien-fondé de la revendication et la gravité de l'atteinte possible ou appréhendée. Ainsi, dans les cas où la revendication « repose sur une preuve à première vue solide, où le droit et l'atteinte potentielle sont d'une haute importance pour les Autochtones et où le risque de préjudice non indemnisable est élevé

», il peut incomber à la Couronne de tenir des consultations approfondies avec les intéressés.<sup>33</sup>

Concernant le Projet de pipeline Northern Gateway, la Cour d'appel fédérale a appliqué ces principes et a conclu que la décision du gouvernement fédéral d'autoriser cet oléoduc était illégale car elle n'avait pas été prise à la suite d'une consultation adéquate de leurs nations :

«[8] *Pour examiner le caractère adéquat de la consultation, nous n'insisterons pas sur une norme de perfection, mais plutôt sur une norme de satisfaction raisonnable.*

[325] *Nous avons appliqué la jurisprudence de la Cour suprême sur le devoir de consulter aux faits incontestés de cette affaire. Nous concluons que le Canada n'a offert qu'une occasion brève, précipitée et inadéquate dans le cadre de la phase IV—une partie essentielle du processus de consultation du Canada—pour échanger des renseignements et en discuter.*

*Les faiblesses – plus qu'une simple poignée et plus que de simples imperfections – ont laissé des sujets entiers liés à des questions centrales aux Première Nations concernés, des sujets affectant leurs moyens de subsistance et de bien-être parfois totalement ignorés. Il aurait suffi de peu de temps et de peu d'efforts d'organisation pour le Canada afin d'entamer un dialogue véritable sur ces sujets de première importance pour les peuples autochtones. Mais cela ne s'est pas produit.*

[332] *Globalement, en gardant à l'esprit que seulement une exécution raisonnable du devoir de consulter est requise, nous concluons que dans la phase IV du processus de consultation – incluant l'exécution par le gouverneur en conseil de son rôle à la fin de la phase IV – le Canada a échoué.*<sup>34</sup>

Par la suite, l'oléoduc Trans Énergie Est qui devait acheminer et qui était aussi contesté par des groupes autochtones dans l'Est du pays a aussi été abandonné par l'entreprise Transcanada.<sup>35</sup> Énergie Est était un projet de pipeline de 4 500 kilomètres qui devait transporter environ 1,1 million de barils de pétrole par jour de l'Alberta et la Saskatchewan vers les raffineries de l'Est du Canada. Certains ont dit que l'abandon de ce pipeline était une décision d'affaires de Transcanada car elle avait déjà obtenu suffisamment de nouveaux oléoducs dans l'ouest du pays pour rejoindre les marchés internationaux, surtout asiatiques.<sup>36</sup> Néanmoins, cette décision d'entreprise a certainement aussi été influencée par de possibles contestations autochtones, et par le fait que le nouveau processus d'autorisation des pipelines doit prendre en compte les émissions de GES

---

<sup>33</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511 ; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388.

<sup>34</sup> *Nation Gitxaala et autres c. Canada (PG) et autres*, 2016 CAF 18.

<sup>35</sup> Alexandre Shields, «TransCanada annonce la fin du projet Énergie Est», *Le Devoir*, 5 octobre 2017.

<sup>36</sup> Joël-Denis Bellavance, « Abandon d'Énergie Est: une décision d'affaires, dit le ministre Carr », *La Presse*, 5 octobre 2017.

générées par l'extraction des sables bitumineux, dès le départ, et non plus seulement les émissions causées par l'acheminement par pipeline lui-même.<sup>37</sup>

### 2.3.2 L'autorisation de l'élargissement du pipeline Trans Mountain

L'expansion du pipeline Trans Mountain divise le Canada, particulièrement l'Ouest-Canadien, depuis plusieurs mois déjà. La Colombie-Britannique s'oppose à ce projet qui traverse son territoire, et a récemment intenté un recours devant les tribunaux de la province pour faire statuer sur son droit de refuser un tel projet, en vertu de ses compétences constitutionnelles.

Ce pipeline a été construit en 1952, et fonctionne toujours aujourd'hui. Le tracé actuel, qui va de Strathcona County (près d'Edmonton) en Alberta et Burnaby en Colombie-Britannique, soit une distance de 1 150 kilomètres, fait l'objet du projet d'expansion. Le 29 novembre 2016, le gouvernement du Canada a approuvé le projet d'expansion après un examen à l'issue duquel le 19 mai 2016, l'Office national de l'énergie (ONE) a conclu que le Projet favorisait l'intérêt public canadien et a recommandé au gouverneur fédéral en conseil d'approuver l'expansion, sous réserve de 157 conditions. L'expansion vise à ériger un oléoduc combiné qui fera passer sa capacité de 300 000 à 890 000 barils par jour vers les marchés internationaux.

Pour mettre fin à la controverse entourant ce projet, et face au risque que celui-ci ne connaisse l'issue qu'il a récemment connue dans le recours intenté récemment par la Colombie-Britannique, Ottawa a annoncé, le 29 mai 2018, que le projet était d'intérêt national et que le gouvernement fédéral allait acheter le projet d'expansion du pipeline de la firme texane Kinder Morgan, d'ici le mois d'août 2018. Le Canada a décidé d'accorder un prêt à Kinder Morgan afin que les travaux débutent immédiatement.<sup>38</sup>

Or, le 30 août 2018, la Cour d'appel fédérale a jugé que les représentants du gouvernement n'avaient pas tenu de consultations raisonnables fondées sur un véritable dialogue avec les demandeurs autochtones et que l'autorisation du gouverneur en conseil reposait sur un cadre de consultation qui était vicié, notamment parce que le rapport de l'Office national de l'énergie ne traitait pas de toutes les questions appelant des consultations.<sup>39</sup> Par exemple, l'Office n'avait tiré aucune conclusion sur la nature et la portée des droits (y compris le titre) ancestraux établis ou revendiqués [para 567], que ni Trans Mountain ni l'Office n'avaient évalué les effets du projet sur chaque groupe autochtone touché (para 568) et que l'évaluation des effets potentiels du projet sur la pêche en eau douce n'avait pas plus été considéré. Les paragraphes 559 et suivants du jugement sont pertinents à cet égard :

« [559] Le dossier en général ne révèle pas de véritable dialogue réfléchi en réponse aux préoccupations exprimées par les groupes autochtones. S'il ressort du dossier quelques exemples de réponses aux préoccupations, ceux-ci ne suffisent pas à compenser l'absence

---

<sup>37</sup> C. Krolík et Raphaëlle Bach, « L'émergence d'un « test climatique » en droit fédéral canadien : vers une meilleure prévention des dommages climatiques » dans M. Torre-Schaub et al. (Dir.), *Quel(s) Droit(s) pour les changements climatiques ?*, Mare et Martin, 2018, 301.

<sup>38</sup> Peter Dietsch, «Un vrai compromis est possible au sujet du pipeline Trans Mountain», *Le Devoir*, [https://www.ledevoir.com/opinion/idees/529107/un-vrai-compromis-est-possible-au-sujet-du-pipeline-trans-mountain], 31 mai 2018.

<sup>39</sup> Tseil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général), 2018 CAF 153.

générale de réaction de la part du Canada. La jurisprudence de la Cour suprême souligne à maintes reprises l'importance d'un véritable dialogue. La Couronne ne saurait se contenter de recueillir et de consigner les préoccupations et les plaintes. La jurisprudence de la Cour suprême souligne à maintes reprises l'importance d'un véritable dialogue. La Couronne ne saurait se contenter de recueillir et de consigner les préoccupations et les plaintes (...)

[560] En outre, l'étape III concernait deux questions : les préoccupations qui subsistaient à propos des effets associés au projet et les mesures d'accommodement supplémentaires nécessaires pour y remédier. La faculté du Canada de procéder à des consultations et d'établir un dialogue à ce sujet était limitée par deux autres contraintes. Premièrement, le Canada s'est montré réticent à s'écarter des conclusions de l'Office et des conditions qu'il avait recommandées pour être en mesure de saisir le fond des préoccupations des demandeurs autochtones, puis d'y réfléchir et d'y répondre véritablement et adéquatement. Deuxièmement, le Canada estimait, à tort, qu'il ne pouvait imposer d'autres conditions à Trans Mountain.

(...) [562] Commençons par souligner la nécessité d'un véritable dialogue à propos du projet avant de décrire en détail les trois obstacles importants à de véritables consultations : les membres de l'équipe des consultations avec la Couronne estimaient que leur mandat se limitait essentiellement à prendre des notes; le Canada était réticent à dévier des conclusions de l'Office et des conditions qu'il avait imposées; le Canada croyait à tort qu'il n'était pas habilité à imposer d'autres conditions à Trans Mountain. Je traiterai ensuite de la communication tardive de l'évaluation de l'effet du projet sur les demandeurs autochtones. Enfin, j'examinerai des exemples démontrant que ces obstacles ont contrarié la tenue d'un véritable dialogue.

[563] La jurisprudence de la Cour suprême sur l'obligation de consulter est sans équivoque. Les demandeurs autochtones ont droit à un dialogue qui, d'une part, démontre que le Canada a non seulement entendu leurs préoccupations réelles et précises, mais a également réfléchi sérieusement à celles-ci et aux mesures d'accommodement proposées et, d'autre part, qui explique la part des préoccupations dans sa décision d'approuver le projet.

Les exemples qui suivent démontrent que le Canada n'a pas respecté ses obligations.

(i) La nécessité d'un véritable dialogue

[564] Il est acquis en droit que des consultations raisonnables sont subordonnées à la tenue d'un véritable dialogue. Comme nous l'expliquons aux paragraphes 499 à 501 des présents motifs, des consultations véritables ne se résument pas à un simple échange de renseignements. Dans la mesure où des consultations approfondies sont nécessaires, comme en l'espèce, la tenue d'un dialogue est essentielle, et ce dernier doit mener à un examen, que l'on peut qualifier de sérieux, de mesures d'accommodement. La Couronne doit être disposée à modifier ses actions sur le fondement des renseignements et des avis issus des consultations ».



À la suite de ce jugement, la première ministre de l'Alberta a annoncé que sa province se retirait de son engagement d'imposer une hausse de sa taxe albertaine pour respecter le prix de la taxe carbone fédérale.<sup>40</sup>

La décision du gouvernement central d'acheter le projet visait à mettre fin à la querelle entourant la question des compétences des différents ordres de gouvernement sur cette question mais elle devra être entourée de plus de précautions au chapitre de la consultation des peuples autochtones concernés. La réaction du gouvernement fédéral à ce jugement n'est pas encore connue, à l'heure actuelle. Il pourrait décider de porter le jugement en appel à la Cour suprême du Canada, ce qui retarderait considérablement le projet et serait politiquement décrié, ou se plier aux exigences de ce jugement en reprenant le processus pour respecter le cadre de consultations, de manière à rencontrer, cette fois, les exigences constitutionnelles de consultations des autochtones qu'a interprétées la Cour, dans ce jugement.<sup>41</sup>

## Conclusion

Les paramètres de la politique canadienne de l'énergie ne peuvent pas être ignorés si on veut bien comprendre la politique internationale et nationale que mène le Canada dans le dossier des changements climatiques. En lisant les données sur la place du pays dans la production d'énergie mondiale, on comprend que rien n'est moins facile que d'être ministre de l'Environnement au pays :

« À l'échelle internationale, le Canada est une petite économie. Son PIB représente à peine 1,76 % de la production mondiale. Néanmoins, il se classe parmi les principaux producteurs d'énergie, en 6e place avec 3,1 % de la production mondiale, derrière la Chine, les États-Unis, la Russie, l'Arabie Saoudite et l'Inde.

Grâce à la diversité de ses ressources naturelles, le Canada réussit à se positionner comme leader dans la production de plusieurs formes d'énergie:

Pétrole: En 2011, avec une production de 169 mégatonnes (Mt) de pétrole brut, soit 4,2 % de la production mondiale, le Canada était le 6e plus important producteur d'or noir au monde. Il était devancé par l'Arabie Saoudite, la Russie, les États-Unis, l'Iran et la Chine. La même année, il occupait également le 8e rang des pays producteurs de produits pétroliers avec 2,6 % de la production mondiale ».<sup>42</sup>

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'un rapport du Sénat canadien de mars 2017 démontre que la CDN du Canada n'est pas atteignable sans une diminution graduelle de la production de

---

<sup>40</sup> «Notley se retire du plan sur le climat après la décision sur Trans Mountain», *La Presse*, 30 août 2018, [<http://www.lapresse.ca/affaires/economie/energie-et-ressources/201808/30/01-5194799-notley-se-retire-du-plan-sur-le-climat-apres-la-decision-sur-trans-mountain.php>].

<sup>41</sup> « Marché du carbone : Greenpeace poursuit le gouvernement de l'Ontario », 11 septembre 2018, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1123187/marche-carbone-greenpeace-gouvernement-ontario>] ; « L'Ontario sort du marché du carbone avec le Québec », Radio-Canada, 3 juillet 2018, [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1110554/ontario-fin-marche-carbone-quebec-californie>].

<sup>42</sup> Agence internationale de l'énergie, *Key World Energy Statistics 2012*; Institut économique de Montréal, « Un portrait de l'énergie au Canada en 40 questions », 2012.

pétrole, et une modification conséquente des modes de production et de consommation de l'énergie au pays.<sup>43</sup> Un plan directeur pour la transition énergétique serait nécessaire pour atteindre la cible de réduction des émissions du Canada, d'ici 2030, prévue dans sa CDN. Nos dirigeants politiques le savent bien, mais les forces économiques en présence et la place qu'occupe l'exploitation des ressources non renouvelables dans l'économie canadienne y mettent un frein. Cette transition énergétique est néanmoins nécessaire, même si elle doit se faire progressivement. Certains spécialistes des politiques énergétiques<sup>44</sup> prennent pour exemples les politiques de l'Allemagne et du Danemark, dont la consommation d'énergie a diminué considérablement depuis 1990, sans toutefois nuire à leur croissance économique. Le Canada consomme deux fois plus d'énergie pour produire la même croissance.<sup>45</sup> Les émissions allemandes ont diminué dans tous les secteurs, et globalement, elles ont diminué de 28% entre 1990 et 2014. Au Canada, au cours de la même période, les émissions ont augmenté de 20% dans tous les secteurs, sauf dans le secteur des industries de production d'énergie, et nos émissions ont augmenté de 37% dans le secteur des transports.

Pour parvenir à amorcer au moins cette transition énergétique, il faut réaliser tout « le potentiel technico-économique du Canada »<sup>46</sup>, en investissant des fonds publics dans les énergies renouvelables et les transports collectifs, en « développant le Canada sur les chemins de fer existants »<sup>47</sup> et en augmentant l'isolation et la rénovation des bâtiments de manière éco-énergétique au plus vite.

---

<sup>43</sup> Senate Canada, Positioning Canada's electricity sector in a constrained carbon future. Report of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, March 2017 [[http://gardn.org/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-24-ENEV-Interim-Electricity-Report\\_FINAL\\_e.pdf](http://gardn.org/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-24-ENEV-Interim-Electricity-Report_FINAL_e.pdf)].

<sup>44</sup> J. Whitmore et P.-O Pineau, *État de l'énergie au Québec 2018*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, décembre 2017 ; Conférence de Pierre-Olivier Pineau, Pierre-Olivier Pineau, « Transition énergétique au Québec: prospérer dans la sobriété », Université Laval, Québec, 13 février 2017, [<https://www.drne.ulaval.ca/fr/pierre-olivier-pineau-transition-energetique-au-quebec-prosperer-dans-la-sobriete>].

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> Pierre-Olivier Pineau, « Transition énergétique au Québec: prospérer dans la sobriété », *Supra*, note 36.

<sup>47</sup> *Id.*