

La Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre et la coordination des mécanismes d'application du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux

*Fenner L. Stewart &
Scott Carrière*

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

LA LOI SUR LA TARIFICATION DE LA POLLUTION CAUSÉE PAR LES GAZ À EFFET DE SERRE ET LA COORDINATION DES MÉCANISMES D'APPLICATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Fenner L. Stewart [†]
Scott Carrière [‡]

Avant-propos : une remarque à propos des Autochtones et de la Constitution

Les Autochtones méritent d'avoir voix au chapitre dans la gestion des affaires publiques au Canada. Une « obligation de consultation » à caractère administratif n'est qu'un piètre substitut à une véritable participation au fédéralisme canadien. La Constitution laisse peu de place à l'autodétermination viable des peuples autochtones¹. Faire fi de cet appel au changement favorise le maintien d'une relation de longue date entre le droit canadien et la doctrine colonialiste de la découverte².

I. Introduction

Le 21 juin 2018, le projet de loi C-74 a reçu la sanction royale et la *Loi sur la tarification de la pollution par les gaz à effet de serre* (la « Loi ») a été adoptée. Il s'agit de la première initiative nationale au Canada en matière de tarification du carbone³.

Bien que la Loi ait rencontré une résistance étonnamment forte dans les médias, sa nécessité ne fait pas de doute. Le 8 octobre 2018, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies a lancé un vibrant appel à la communauté internationale afin qu'elle modifie radicalement sa consommation de combustibles à forte intensité de carbone en moins de 12 ans, sous peine de changements environnementaux désastreux⁴. Aussi excessif que cet avertissement puisse paraître aux yeux de certains, la science confirme la gravité de la situation⁵.

Le présent article propose un aperçu de la Loi en mettant l'accent sur ses mécanismes d'application. La deuxième partie décrit le fondement de la tarification du carbone. La troisième partie explique le fonctionnement de la tarification du carbone en vertu de la Loi,

[†] Fenner Stewart est professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Calgary.

[‡] Scott Carrière est étudiant au doctorat à la Faculté de droit de l'Université de Calgary.

¹ Jeremy Webber, « Contending Sovereignties », dans Peter Oliver, Patrick MacKlem et Nathalie Des Rosiers (éd.), *The Oxford Handbook of The Canadian Constitution* (New York, Oxford University Press, 2017), p. 291 [*Oxford Handbook*].

² John Borrows, *Freedom and Indigenous Constitutionalism* (Toronto, University of Toronto Press, 2016), p. 44-47; Naomi Metallic, « The Relationship between Canada and Indigenous Peoples: Where Are We? », dans Law Society of Upper Canada (éd.), *Special Lectures 2017: Canada at 150: The Charter and the Constitution* (Toronto: Irwin Law, 2018), p. 446.

³ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, L.C. 2018, ch. 12, art. 186.

⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies, « Summary for Policymakers of IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C approved by governments », consulté le 8 octobre 2018 au https://www.ipcc.ch/news_and_events/pr_181008_P48_spm.shtml.

⁵ Consider Solomon Hsiang et coll., « Estimating economic damage from climate change in the United States » (2017) 256:6345 *Science* 1362 [Hsiang et coll.].

tandis que la quatrième partie examine la validité constitutionnelle de la Loi. La cinquième partie traite des mécanismes d'application de la Loi et la sixième partie présente nos conclusions.

II. Le fondement de la tarification du carbone

Arthur Pigou est célèbre pour avoir expliqué, le premier, les mesures de taxation de la pollution atmosphérique dans les années 1930⁶. Son ouvrage *The Economics of Welfare* traite de la notion d'externalité, c'est-à-dire « l'infériorité du produit net marginal généré par un agent privé par rapport au coût net marginal que ce dernier impose à la collectivité » et la façon de « combler l'écart entre les deux⁷ ». Pigou a été le premier à remarquer que, lorsque le prix est négocié entre l'acheteur et le vendeur, les échanges commerciaux privés ne tiennent pas compte de tous les coûts d'utilisation des combustibles fossiles.

Ce constat était tout à fait nouveau à l'époque. Aujourd'hui, il permet d'appréhender la façon dont les marchés encouragent les pollueurs à augmenter sans cesse leurs émissions de carbone jusqu'à atteindre des niveaux insoutenables – ce qui finira par rendre un jour le monde beaucoup moins habitable⁸. C'est la génération future qui en payera le prix, et celui-ci risque d'être astronomique⁹. Les projections établies à cet égard dans une étude de fond récemment publiée dans *Science* donnent froid dans le dos¹⁰.

Les experts s'accordent largement pour dire que la tarification du carbone est la meilleure solution qui s'offre à la communauté internationale pour atténuer les répercussions des émissions de gaz à effet de serre¹¹. On espère qu'en tarifant le carbone, au lieu de refiler la facture aux générations futures, le marché enverra des signaux clairs qui influenceront les comportements sociaux¹². Le hic, c'est qu'il est théoriquement impossible de prédire avec exactitude ce qu'il en coûtera pour produire des émissions de gaz à effet de serre dans le futur¹³. Cependant, devant le besoin impérieux de réduire la quantité d'émissions de gaz à effet de serre et leur concentration en carbone, c'est le pragmatisme qui l'emporte. La théorie adhère au principe d'« applicabilité » pour établir une méthode de tarification¹⁴. La logique d'optimisation des prix est abandonnée au profit du « pragmatisme », si bien qu'à l'heure actuelle, les prix du carbone sont calculés en fonction de ce qu'il en coûte pour maintenir une certaine norme environnementale¹⁵. Le prix n'est pas établi en fonction des coûts estimatifs, mais en fonction du coût de maintien d'une

⁶ Stefan Speck, « The Design of Carbon and Broad-Based Energy Taxes in European Countries » (2008) 10 *VJEL* 31, p. 36.

⁷ Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, 4^e éd. (London: Macmillan, 1932), ch. IX, § 10. [TRADUCTION].

⁸ Consider Hsiang et coll., *supra* note 5.

⁹ Soulignons la complexité et l'incertitude des tentatives de calcul même les plus sérieuses, *ibid.*

¹⁰ Voir *ibid.*

¹¹ Prenons par exemple Andrea Baranzini et coll., « Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments, and political economy considerations » (2017,) 8 *WIREs Climate Change* 1, p. 4-5.

¹² Ross Mckittrick, « A Practical Guide To The Economics of Carbon Pricing » (2016) 9 *School of Public Policy Research Papers* 1, p. 5.

¹³ Voir Hsiang et coll., *supra* note 5.

¹⁴ William J Baumol & Wallace E Oates, « The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment » (1971) 73 *Swedish J Economics* 42 [Baulmol et Oates].

¹⁵ *Ibid.*, p. 51

« norme de qualité de l'environnement » qui correspond à un environnement proche de l'habitabilité mondiale actuelle¹⁶.

Un tel pragmatisme est justifié si l'on considère que, même en tenant compte des politiques que la communauté internationale prévoit mettre en œuvre, les efforts déployés mondialement pour lutter contre les changements climatiques seront nettement insuffisants pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris pour 2040¹⁷. Il s'agit d'une perspective alarmante, d'autant plus que le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) admet sans détour que le « plan visant à atteindre l'objectif de 2 °C » de l'Accord de Paris n'offre que « 50 % de chances d'éviter les pires répercussions des changements climatiques¹⁸. »

III. La tarification du carbone au Canada

La Loi fixera, partout au Canada, un prix plancher pour la pollution causée par le carbone¹⁹. Ce prix plancher a été appelé « prix de référence » ou « modèle »²⁰. Le 23 octobre 2018, le premier ministre Justin Trudeau a diffusé un communiqué confirmant qu'à compter de 2019, le prix de référence s'établira à 20 \$ la tonne de carbone et qu'il augmentera de 10 \$ chaque année pour atteindre 50 \$ en 2022²¹.

Si une province ne respecte pas le prix de référence, le gouvernement fédéral le lui imposera au moyen d'un mécanisme d'application appelé le « filet de sécurité »²². Ce dernier sera appliqué aux provinces assujetties²³, c'est-à-dire aux « provinces ou zones figurant à la partie 1 de l'annexe 1²⁴ » de la Loi. Toute province qui ne respecte pas le prix de référence sera inscrite par le gouverneur en conseil comme province assujettie et sera visée par les dispositions de la Loi²⁵.

Au moment d'écrire ces lignes, les règlements de la Loi n'avaient pas encore été élaborés. Cependant, des documents techniques relatifs à la Loi indiquent qu'à défaut de mettre en œuvre un mécanisme de tarification du carbone conforme au modèle d'ici la fin de 2018, toute province

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Agence internationale de l'énergie, *Perspectives énergétiques mondiales* (Paris : OCDE/AIE, 2017), p. 327 [Perspectives énergétiques mondiales 2017].

¹⁸ Clive L Spash, « This Changes Nothing: The Paris Agreement to Ignore Reality » (2016) 13 *Globalizations* 928, p. 929.

¹⁹ Bureau du premier ministre du Canada, « Le premier ministre prononce un discours sur la tarification de la pollution par le carbone », premier ministre du Canada, <https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/10/03/premier-ministre-trudeau-prononce-discours-la-tarification-de-la-pollution> [discours sur la tarification de la pollution par le carbone].

²⁰ Canada, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques : Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique* (Ottawa : gouvernement du Canada, 2016), p. 49, http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-294-2016-fra.pdf > [Cadre pancanadien].

²¹ John Paul Tasker, « Trudeau promises rebates as Ottawa moves to levy carbon tax on provinces outside the climate plan », *CBC News* (23 octobre 2018), <<https://www.cbc.ca/news/politics/tasker-carbon-tax-plan-trudeau-1.4874258>> [Tasker].

²² Cadre pancanadien, *supra* note 20, p. 49.

²³ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, *supra* note 3, par. 10, 17-16, 38 et 40.

²⁴ *Ibid.*, art. 3.

²⁵ *Ibid.*, par. 3 et 166(2).

sera assujettie²⁶. Le premier ministre a fourni, dans son communiqué de presse, une liste préliminaire des provinces et territoires « assujettis », soit la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, le Yukon et le Nunavut²⁷.

IV. Validité constitutionnelle de la tarification du carbone au Canada

La Constitution canadienne confère au gouvernement fédéral et aux provinces le pouvoir de réglementer certains domaines particuliers²⁸. Chaque domaine de réglementation est appelé une « rubrique de compétence »²⁹. En cas de contestation de la Loi, un tribunal doit établir si celle-ci a été appliquée en toute légitimité en vertu d'un des chefs de compétence fédéraux³⁰. Le tribunal détermine en premier lieu le point de droit soulevé en vertu de la Loi³¹. Puis, il établit si ce point de droit relève d'une de ses rubriques de compétence³². Si c'est le cas, la Loi s'applique³³. Dans le cas contraire, la question est *ultra vires*, c'est-à-dire qu'elle dépasse les limites de la compétence du Parlement³⁴. Cette analyse de la validité constitutionnelle est appelée « analyse du caractère véritable³⁵ ».

On ne saurait entreprendre une analyse approfondie du caractère véritable de la Loi dans le cadre de cet article, mais nous y suivons le raisonnement d'un de ses auteurs dans un article qui sera bientôt publié sur le sujet³⁶. Son analyse s'inscrit dans la continuité des travaux de Peter Hogg, qui soutient que la compétence du gouvernement fédéral en matière de droit pénal³⁷ constitue la meilleure adéquation avec la Loi³⁸. Tous deux se reportent à la décision rendue par la Cour suprême du Canada (CSC) dans l'affaire *Hydro-Québec*, dans laquelle la Cour a statué que si un fait est soulevé en vertu d'une loi fédérale dans le but de protéger l'environnement, alors ce fait

²⁶ Cadre pancanadien, *supra* note 20, p. 49. Voir aussi gouvernement du Canada, Document technique relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone, 2017, p. 5, <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/20170518-1-fr.pdf> [document technique relatif au filet de sécurité]; gouvernement du Canada, « Document d'orientation de référence supplémentaire », <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien/directives-tarification-pollution-carbone/document-orientation-reference-supplementaire.html> [Document d'orientation de référence supplémentaire]; gouvernement du Canada, « Tarification du carbone : options de conformité conformément au système fédéral de tarification basé sur le rendement » <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/action-pour-climat/tarification-pollution-carbone/options-conformite-systeme-rendement.html> [Options de conformité].

²⁷ Citation missing

²⁸ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Vict, ch. 3, par. 91 et 92 [CAUK].

²⁹ *Loi sur l'assurance-emploi (Can.)* par. 22 et 23 [2005] 2 RCS 669, 258 D.L.R. (4^e) 243, alinéa 36 [assurance-emploi].

³⁰ *Ibid.*, alinéa 15.

³¹ Peter W Hogg, *Constitutional Law of Canada 5th Ed* (Toronto: Carswell, 2007) (mise à jour sur feuillets mobiles), aux p. 15-6 [Hogg 5^e éd.].

³² *Loi sur l'assurance-emploi*, *supra* note 29, alinéa 36.

³³ Hogg 5^e éd., *supra* note 31, p. 15-6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Loi sur l'assurance-emploi*, *supra* note 29, alinéa 15.

³⁶ Fenner L Stewart, Andrew Leach et Jennifer Winter, « A Federal Backstop to Provincial Carbon Pricing: Decarbonization in an Age of Uncooperative Federalism » (2019) [Stewart, Leach & Winter].

³⁷ CAUK, art. 91(27).

³⁸ Peter W Hogg, « Constitutional Authority Over Greenhouse Gas Emissions » (2009) 46 *Alberta Law Review* 507, p. 511.

peut être utilisé pour conférer une vocation pénale à une loi fédérale en vertu de la compétence du Parlement en matière de droit criminel³⁹.

Pour être valide en droit criminel, la Loi doit créer une interdiction⁴⁰ accompagnée de sanctions pénales⁴¹. Cependant, elle ne peut imposer une telle interdiction que par un « moyen détourné »⁴². En d’autres termes, l’interdiction et la sanction n’ont pas besoin d’être calquées sur les règles et les sanctions correspondantes du Code criminel⁴³. Dans un environnement réglementaire complexe, la Cour suprême du Canada reconnaît qu’une stratégie draconienne n’est pas toujours la meilleure façon d’imposer une interdiction et que des stratégies détournées – comme la tarification du carbone, qui table sur l’influence des marchés pour réduire la pollution – peuvent s’avérer un moyen plus efficace⁴⁴.

En conséquence, la Loi constitue une forme « souple » de loi pénale qui tire parti des forces du marché (c.-à-d. les redevances en tant que sanctions) pour réduire les émissions de carbone (c.-à-d. l’interdiction)⁴⁵.

V. Mise en application de la tarification du carbone au Canada

La Loi vise à limiter les émissions de carbone, mais ne constitue pas une interdiction absolue. La sanction rattachée à cette interdiction consiste en un mécanisme tarifaire axé sur une augmentation progressive des redevances (c.-à-d. de la sanction infligée aux pollueurs)⁴⁶. De la sorte, la Loi permet aux Canadiens de faire une transition en douceur vers un style de vie faible en carbone en offrant des incitatifs financiers qui encouragent les consommateurs à faire des choix à faible intensité de carbone (p. ex., acheter une voiture électrique ou se doter de technologies d’économie d’énergie intelligentes)⁴⁷.

En principe, si les redevances sont suffisamment élevées, les acteurs du marché éviteront de produire des émissions de gaz à effet de serre⁴⁸. Ce changement engendrera une demande

³⁹ *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, 151 D.L.R. (4^e) 32, alinéa 43 [*Hydro-Québec*].

⁴⁰ Cour suprême du Canada, *Reference re Validity of Section 5 (a) Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1, [1949] 1 D.L.R. 433 [renvoi sur la margarine]. Voir aussi *Proprietary Articles Trade Association c. Canada (Procureur général)*, [1931] A.C. 310, [1931] 2 D.L.R. 1 [PATA].

⁴¹ *Renvoi sur la margarine*, *ibid.* Voir aussi PATA, *ibid.*

⁴² *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, 127 D.L.R. (4^e) 1, alinéa 51 [*RJR-MacDonald*]. Pour de l’information complémentaire sur le contexte de réglementation environnementale, voir *Synchrude Canada Ltd c. Canada (Procureur général)*, 2016 C.A.F. 160, alinéa 85 [*Synchrude*].

⁴³ *RJR-MacDonald*, *ibid.* Voir aussi *Synchrude*, *ibid.*

⁴⁴ Pour en savoir plus sur ces stratégies de réglementation, voir Cristie Ford, *Innovation and the State, Regulation, and Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), p. 12.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, *supra* note 3 du préambule; Document technique relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone, *supra* 26, p. 4, 21; Cadre pancanadien, *supra* note 20, p. 49; Document d’orientation de référence supplémentaire, *supra* note 26.

⁴⁷ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, *ibid.* (préambule).

⁴⁸ Pour les projections relatives à l’établissement de prix du carbone propices à l’amorce d’un changement, voir les Perspectives énergétiques mondiales 2017, *supra* note 17, p. 47-48.

nouvelle qui, à son tour, générera des occasions de faire des profits⁴⁹. Les entrepreneurs tenteront de saisir ces occasions d'affaires et stimuleront ainsi l'innovation⁵⁰. Par souci de rentabilité, ils investiront dans des technologies de pointe offrant une meilleure efficacité énergétique tout en utilisant des carburants bon marché à faible teneur en carbone⁵¹. En somme, la Loi tire parti de l'influence des marchés pour encourager la décarbonisation en envoyant des signaux clairs en matière de prix, en optimisant l'observance des règles par les pollueurs et en stimulant l'innovation en matière de décarbonisation⁵².

Du point de vue de la mise en application, jamais une telle loi n'existerait dans un monde idéal. La Loi ordonnerait aux provinces d'élaborer leur propre mécanisme de tarification au sein d'un réseau interprovincial souple et décentralisé, réglé sur les réalités économiques locales⁵³. Le fédéral instaurerait le modèle, et toutes les provinces s'y conformeraient. L'interdiction serait décrétée par la Loi (grâce au modèle), mais la sanction (c.-à-d. les redevances) serait appliquée par des mécanismes provinciaux adaptés aux réalités locales.

Cette situation serait idéale à ceci près que les petites provinces pourraient choisir, en principe, de devenir assujetties et autoriser ainsi le gouvernement fédéral à régir la tarification du carbone sur leur territoire⁵⁴. Elles éviteraient ainsi de payer les coûts d'élaboration et de mise en œuvre du mécanisme de tarification tout en touchant le « montant net » des revenus tirés des redevances⁵⁵.

Or, le gouvernement fédéral n'est pas tenu de négocier lorsqu'une province ou un territoire refuse de coopérer⁵⁶. Il peut s'arroger tous les pouvoirs sur le domaine de réglementation et empêcher ainsi la province assujettie d'exercer son pouvoir discrétionnaire⁵⁷. Une fois assujettie, une province est régie par la Loi telle qu'elle est appliquée par le gouvernement fédéral. Celui-ci peut alors lui verser ou non, à son entière discrétion, une partie du montant net des revenus tirés

⁴⁹ Anita Rønne, « Smart Cities and Smart Regulation: Accelerating Innovative Renewable Technologies in Energy Systems to Mitigate Climate Change », dans Donald Zillman et coll. (éd.), *Innovation in Energy Law and Technology: Dynamic Solutions for Energy Transitions* (Oxford: Oxford University Press, 2018), p. 55-58.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Pour un examen de la demande d'efficacité énergétique et de carburants faibles en carbone, voir *ibid.*, p. 309-329.

⁵² Pour en savoir plus sur le modèle et les théories de la réglementation environnementale moderne, voir Cary Coglianese et Jennifer Nash, « The Law of the Test: Performance-Based Regulation and Diesel Emissions Control » (2017) 34 Yale J Reg 33; Dayna Nadine Scott et Adrian A Smith, « Sacrifice Zones in the Green Energy Economy: Toward an Environmental Justice Framework » (2016) 62 McGill LJ 861; Steven Cohen, *Understanding Environmental Policy* (New York: Columbia University Press, 2014); Lori S Benneer et Cary Coglianese, « Flexible Approaches to Environmental Regulation », dans Michael Kraft et Sheldon Kamieniecki (éd.), *The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2012); Neil Gunningham et Darren Sinclair, *Smart Regulation: Designing Environment Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1998); Eric W Orts, « Reflexive Environmental Law » (1995) 89 Nw UL Rev 1227.

⁵³ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, *supra* note 3, par. 17-35, 40, 48 et 165.

⁵⁴ Stewart, Leach & Winter, *supra* note 36, partie IV.

⁵⁵ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, *supra* note 3, art. 165(2).

⁵⁶ *Ibid.*, par. 10, 17-16, 38 et 40.

⁵⁷ Certains se souviendront que, les juges de la Cour suprême du Canada étant peu enclins à admettre que le gouvernement fédéral désire empiéter sur le champ de compétence d'une province, cette question diffère selon que le gouvernement manifeste une intention claire ou non. Voir à ce sujet Stewart, Leach & Winter, *supra* note 36. Pour un exposé de ce raisonnement, voir Hogg 5th Ed, *supra* note 31, p. 16-15.

des redevances⁵⁸. Il peut aussi réinvestir ces revenus comme bon lui semble dans la province, financer les initiatives de lutte contre les changements climatiques ou de recyclage des revenus qu'il estime prioritaires, ou encore exclure complètement la province de l'initiative de tarification du carbone⁵⁹.

De fait, il est fort probable que les provinces finiront par comprendre que la meilleure solution est de coopérer avec le gouvernement fédéral à l'application du modèle (si leur objectif premier est de maximiser leur autonomie en matière de compétence)⁶⁰.

VI. Conclusion

La Loi constitue la réponse du gouvernement du Canada à l'appel lancé par les instances mondiales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle repose sur un mécanisme de tarification du carbone instauré dans les provinces qui n'ont pas mis en œuvre une politique de leur propre initiative.

En tant que mesure, la Loi repose sur un consensus d'experts selon lesquels la tarification du carbone constitue l'outil le plus efficace dont disposent les décideurs pour réduire les émissions. En mettant un prix sur les émissions de carbone, la Loi permet aux consommateurs et aux entreprises de faire des choix économiques qui reflètent plus fidèlement le coût des échanges commerciaux. Ainsi, le fonctionnement du marché, par le truchement de signaux en matière de prix, modifiera les comportements sociaux en faveur d'activités à moindre intensité de carbone. Or, la mise en branle d'une initiative en matière d'émissions de carbone et de décarbonisation de l'économie est une nécessité bien réelle si nous voulons éviter certaines des répercussions les plus désastreuses des changements climatiques.

En tant que texte législatif, la Loi tire son fondement de la Constitution. Son analyse constitutionnelle donne à penser qu'elle sera jugée valide en droit pénal. À ce titre, elle instaure des mécanismes d'application dans le contexte législatif, soit l'application d'une interdiction assortie de sanctions pénales. Bien que ces dispositions soient essentielles au fonctionnement interne de la Loi, il serait faux de dire qu'elles en sont le principal facteur d'application.

De fait, le véritable pouvoir d'application de la Loi découle de son existence même en tant que politique. En se servant du prix de référence pour établir une norme minimale et en exerçant son pouvoir discrétionnaire quant à la façon de répartir le montant net des revenus tirés des redevances au moyen du filet de sécurité, le gouvernement fédéral s'accorde un droit de regard important sur la manière dont les provinces mettent en œuvre leurs propres politiques. Dans l'idéal, les provinces élaboreraient une politique réglée sur le modèle fédéral tout en maintenant leurs pouvoirs sur leur domaine de compétence réglementaire ainsi que sur les revenus connexes. Si cela se passait ainsi, le filet de sécurité ne serait jamais enclenché et le modèle serait appliqué en vertu de programmes provinciaux. C'est dire que le pouvoir d'application de la Loi ne

⁵⁸ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, *supra* note 3, par. 17-35, 40, 48 et 165. Voir aussi le Cadre pancanadien, *supra* note 20, p. 49.

⁵⁹ Cadre pancanadien, *ibid.*, p. 49.

⁶⁰ Pour en savoir plus sur la théorie du choix rationnel, voir Gary S. Becker, « Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior » (1993) 101 *J Political Economy*, p. 385.

découle pas de l'utilisation *réelle* du filet social, mais des ramifications de son utilisation *potentielle*.

La force de la Loi réside dans la capacité du gouvernement fédéral d'exercer son autorité pour rendre le modèle non négociable⁶¹. Dans ce contexte, les provinces et territoires non coopératifs prendront conscience de la place qu'ils occupent dans le fédéralisme et en viendront à comprendre qu'en réalité, la coopération en vertu de la Loi permet de maximiser l'autonomie des compétences.

Aussi la Loi pourrait-elle représenter un exercice de coopération quant à la façon dont le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux abordent la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les provinces sont libres de mettre en œuvre des régimes qui tiennent compte de leurs particularités économiques et géographiques dans les limites du modèle fédéral, ou encore de renoncer à leurs pouvoirs (et aux revenus connexes) au bénéfice du gouvernement fédéral. Or, ce qui pourrait être un boulet pour les grandes provinces pourrait s'avérer une carotte pour les plus petites, qui pourraient choisir d'autoriser la mise en application du filet de sécurité et économiser ainsi les coûts d'élaboration d'un mécanisme provincial.

Telle est la véritable nature de l'application de la Loi : une incitation à la conformité et à la coopération au sein du fédéralisme.

⁶¹ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, supra note 3, par. 10, 17-16, 38 et 40.