



L'effort climatique canadien et le développement durable: l'encadrement réglementaire des mécanismes de tarification du carbone et des autorisations de nouveaux oléoducs

Mémoire

Marc-Antoine Racicot

Maîtrise en droit - avec mémoire

Maître en droit (LL. M.)

Québec, Canada

© Marc-Antoine Racicot, 2019

L'effort climatique canadien et le développement durable: l'encadrement réglementaire des mécanismes de tarification du carbone et des autorisations de nouveaux oléoducs

Mémoire

Marc-Antoine Racicot

Sous la direction de :

Sophie Lavallée, directrice de recherche

Résumé

En ayant pris l'engagement de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du Canada de 30% en 2030 par rapport au niveau de 2005, le gouvernement fédéral canadien doit faire face à de nombreux enjeux juridiques pour mettre en œuvre l'Accord de Paris. De prime abord, il y a une contradiction entre la cible climatique du Canada et les autorisations accordées par le gouvernement fédéral pour aller de l'avant avec des projets pétroliers et gaziers, tels que l'agrandissement du réseau Trans Mountain. De plus, les contestations constitutionnelles qui se profilent à l'horizon ajoutent un risque supplémentaire quant aux chances de succès du Canada d'atteindre son objectif climatique. Le présent mémoire vise donc à effectuer une analyse critique de la stratégie pancanadienne en matière d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, en nous penchant sur les instruments juridiques utilisés. Nous examinerons le *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (CPC)* et les mesures dont il prévoit l'adoption. Il s'agit dans un premier temps de décrire le contenu de l'Accord de Paris et d'expliquer les mécanismes de mise en œuvre d'un tel traité dans l'ordre juridique interne du Canada, en insistant sur la prise en compte du partage des compétences constitutionnelles. Une fois cette analyse effectuée, nous dressons un portrait d'ensemble des mesures comprises dans le *CPC* et l'évaluons selon une grille d'analyse qui permet d'évaluer l'efficacité des mesures climatiques tout en mettant en lumière la façon dont le gouvernement fédéral assume ses différents rôles dans la transition énergétique. En effet, dans sa gestion de la transition, l'État doit en assurer l'intégrité (*stabiliser*), il doit l'accélérer (*impulser*), il doit négocier avec les conséquences sociales et politiques de la transition énergétique (*amortir*) et il doit faire preuve de cohérence (*aligner*). ***Ce mémoire est à jour au mois d'avril 2019*.**

Table des matières

Résumé.....	ii
Liste des tableaux.....	vi
Liste des sigles et des abréviations	vii
Remerciements	ix
Introduction générale.....	1
I. Le point de départ de la recherche : l'importance de la crise climatique et l'inertie des États pour la résoudre.....	4
II. La problématique	7
Partie I - L'identification des principaux défis juridiques et l'élaboration du cadre théorique	21
Chapitre 1. Le droit des changements climatiques: caractéristiques et enjeux.....	21
Section 1. À quoi le droit des changements climatiques s'intéresse-t-il?.....	21
Section 2. Qui est responsable d'élaborer le droit des changements climatiques?	24
Section 3. À quel moment doit-on agir et pour combien de temps?	28
Section 4. Comment agir? Le choix des instruments juridiques	30
Section 5. Le rôle du droit (et des autres disciplines) dans la transition énergétique bas-carbone et le développement durable.....	32
Chapitre 2. La méthodologie de la recherche et le cadre théorique	36
Section 1. Méthodologie de la recherche	36
Section 2. Cadre théorique: le rôle (juridique) de l'État dans la transition énergétique	38
2.1. « Stabiliser » les politiques climatiques.....	40
2.2. « Impulser » la transition énergétique	41
2.3. « Amortir » les répercussions de la transition énergétique	42
2.4. « Aligner » les politiques publiques	44
Conclusion de la première partie	44
Partie II – Les caractéristiques de l'Accord de Paris, l'adoption du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques et son application.....	46
Chapitre 1. L'Accord de Paris : son contenu et sa mise en œuvre au Canada.....	46
Section 1. L'approche décentralisée : le dispositif des contributions déterminées au niveau national et leur portée juridique	50
Section 2. L'approche inclusive : l'intégration des initiatives des entités non parties	52
Section 3. La gouvernance multiniveau au Canada.....	54
Section 4. Les lacunes présentes dans l'Accord de Paris	55
Section 5. L'application du droit international dans l'ordre juridique interne du Canada.....	56
Chapitre 2 : Description du Cadre pancanadien et du modèle fédéral de tarification de la pollution par le carbone	60
Section 1. Description du premier pilier : la tarification de la pollution au carbone	63
Section 2. Description du deuxième pilier : les mesures complémentaires	64
Section 3. Description du troisième pilier: les investissements dans les technologies propres et les infrastructures vertes.....	66
Chapitre 3. Les difficultés constitutionnelles liées à la mise en œuvre du Cadre pancanadien et de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre.....	69
Section 1. Le partage des compétences législatives et le fédéralisme coopératif.....	69
Section 2. Le Cadre pancanadien, la coopération intergouvernementale et ses limites.....	72
Section 3. La contestation de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre par la Saskatchewan et l'Ontario	73

Section 4. La recherche du caractère véritable de la <i>Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre</i>	76
Section 5. L'application différenciée du modèle fédéral entre les provinces et sa constitutionnalité	76
Section 6. Les chefs de compétences fédérales et le rattachement de la tarification du carbone à ceux-ci	77
6.1 La compétence de la « paix, l'ordre et le bon gouvernement »	78
6.2 Le pouvoir fédéral de taxation	83
6.3 Le pouvoir de mise en œuvre des traités par le gouvernement fédéral	83
Conclusion de la deuxième partie	85
Partie III - Une analyse multicritère du <i>Cadre pancanadien</i> au regard des quatre rôles juridiques de l'État dans la transition énergétique	87
Chapitre 1. L'application du <i>Cadre pancanadien</i> sur le long-terme et la possibilité de faire évoluer les règles	89
Section 1. Principe de non-régression : opportunités et limites dans un contexte climatique	90
Section 2. Planification et progression du prix du carbone dans le temps	91
Section 3. Gouvernance, mécanismes de suivi et examens périodiques	93
Chapitre 2. Le choix des instruments et leur efficacité à accélérer la transition énergétique	97
Section 1. Quel rôle pour les instruments économiques et la tarification du carbone?	98
1.1 Pourquoi choisir un instrument plutôt qu'un autre? La logique inhérente à chaque outil	98
1.2 Les limites des instruments économiques	100
1.3 Comment les mesures normatives peuvent-elles réellement compléter la tarification?	102
Section 2. Les différences entre les trois systèmes provinciaux : taxe carbone, SPEDE et les cibles d'intensité	104
2.1 La taxe carbone de la Colombie-Britannique	104
2.2 Le système hybride de tarification du carbone de l'Alberta	105
2.3 Le marché du carbone (SPEDE) du Québec	106
Section 3. La comparaison entre les différents systèmes provinciaux et les exigences fédérales	108
3.1 La couverture des émissions et l'exigence d'une « portée commune »	108
3.2 L'évolution du prix de chaque système provincial et l'exigence d'un « accroissement de la rigueur » comparable	110
Section 4. Prévoir le financement de la transition énergétique	113
4.1 Financer quoi? Le déficit d'investissement en infrastructures	113
4.2 Départager les rôles des acteurs publics et privés	114
4.3 Combien la transition énergétique coûtera-t-elle?	115
4.4 Impulser l'investissement nécessaire pour enclencher la transition énergétique : investir autant que régler la finance	116
Chapitre 3. La flexibilité et le <i>Cadre pancanadien</i> : l'équité interprovinciale, les interactions entre les divers instruments provinciaux et les possibilités de convergence	117
Section 1. Le <i>Cadre pancanadien</i> : un mélange entre centralisation et décentralisation	117
Section 2. La répartition du fardeau et l'équité interprovinciale	119
Section 3. L'objectif d'unicité du prix du carbone pancanadien et l'harmonisation des prix implicite et explicite	122
Section 4. Le maintien de la compétitivité auprès des entreprises et des individus	123
Chapitre 4. La cohérence de l'action gouvernementale	127
Section 1. Les sables bitumineux du Canada et l'objectif de maintenir le réchauffement en deçà de 2 degrés Celsius	128
Section 2. Une équation à plusieurs variables : pétrole, pipelines, prix du baril et climat	131
2.1 L'augmentation de la production de pétrole canadien et l'impact climatique : l'importance de prévoir un « test climat »	133
2.2 Le rapport coût-efficacité et le blocage des pipelines : l'étroitesse du cadrage économique classique	136
Section 3. Le principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques	139
3.1 Durabilité « faible » ou « forte »?	140
3.2 Le principe d'intégration en pratique	141

3.3 Étude de cas : Les subventions aux énergies fossiles.....	142
3.4 L'utilisation du principe d'intégration dans le cadre du <i>Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques</i>	144
Section 4. Est-ce que l'augmentation de la production du pétrole canadien peut être conciliée avec l'atteinte des objectifs climatiques?.....	145
Section 5. L'importance des cobénéfices : lier la lutte contre les changements climatiques et le développement durable.....	147
Conclusion de la troisième partie	149
Conclusion générale	151
Bibliographie.....	157
1. Textes internationaux.....	157
1.1 Traités, documents des Nations Unies et autres accords internationaux	157
1.2 Décision de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	157
1.3 Autres documents relatifs au régime du climat	158
1.4 Documents d'institutions internationales.....	158
2. Législation	159
2.1 Fédéral.....	159
2.2 Alberta.....	160
2.3 Colombie-Britannique.....	160
2.4 Ontario.....	160
2.5 Québec.....	160
3. Documentation nationale	161
3.1 Fédéral	161
3.2 Alberta	163
3.3 Manitoba.....	163
3.4 Ontario.....	163
3.5 Québec.....	164
3.6 Saskatchewan	164
3.7 Sources étrangères : Royaume-Uni	164
4. Jurisprudence.....	164
4.1 Jugements.....	164
4.2 Mémoires déposés à la Cour	165
5. Doctrine	165
5.1. Monographies et recueils	165
5.2. Études et rapports en ligne	167
5.3. Ouvrages collectifs.....	171
5.4. Articles de périodiques.....	171
5.5 Articles de journaux en ligne	174
5.6 Allocutions, textes présentés durant des conférences et recueil de cours.....	177
5.7 Thèses et autres documents	178
6. Sites internet	178
6. Annexes.....	179
6.1 Diagrammes	179

Liste des tableaux

<i>Tableau 1. Grille d'analyse basée sur les rôles de l'État dans la transition énergétique.....</i>	<i>19</i>
<i>Tableau 2. Résumé des questions de recherche.....</i>	<i>20</i>
<i>Tableau 3. Chronologie des principaux événements ayant trait à la lutte contre les changements climatiques au Canada depuis 2015.....</i>	<i>61</i>
<i>Tableau 4. Récapitulatif des changements législatifs prévus dans le cadre du CPC.....</i>	<i>67</i>
<i>Tableau 5. Rappel de la grille d'analyse.....</i>	<i>88</i>

Liste des sigles et des abréviations

ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
AIE (<i>IEA</i>)	Agence internationale de l'énergie
ATCATF (<i>LULUCF</i>)	Affectation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie
BSCO	Bassin sédimentaire de l'Ouest canadien
CCNUCC (<i>UNFCCC</i>)	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
cCR	carbonn Climate Registry
CDN (<i>NDC</i>)	Contribution déterminée au niveau national
CDP	Carbon Disclosure Project
CMA	Conférences des Parties agissant comme réunion des Parties à l' <i>Accord de Paris</i>
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CO ₂	Dioxyde de carbone
COP	Conférence des Parties (<i>Conference of Parties</i>)
CPC (<i>PCF</i>)	Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ETS	Emissions Trading System (Système d'échange d'émission)
FIETC	Forte intensité d'émission et tributaire du commerce
GCAA	Global Climate Action Agenda
GIEC (<i>IPCC</i>)	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GES	Gaz à effet de serre
GNL (<i>LNG</i>)	Gaz naturel liquéfié
Gt	Gigatonnes (soit un milliard (10 ⁹) de tonnes de CO ₂)
ICI	Initiatives coopératives internationales
ITMOs	Internationally Transferred Mitigation Outcomes (Résultats d'atténuation transférés au niveau international)
LCPE (<i>CEPA</i>)	Loi canadienne sur la protection de l'environnement
LPAA	Lima-Paris Action Agenda
LTPGES	Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre
Mt	Mégatonnes (soit un million (10 ⁶) de tonne de CO ₂)
NAZCA	Non-State Actor Zone for Climate Action (Zone des acteurs non étatiques pour l'action pour le climat)
NEC	Nouvelle économie climatique
NSAs	Non-State and Subnational Actors (Entités non parties)
OCDE (<i>OECD</i>)	Organisation de coopération et de développement économiques
ONE	Office national de l'énergie
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUE (<i>UNEP</i>)	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POBG	La paix, l'ordre et le bon gouvernement
PPM	Partie par millions
PRG	Potentiel de réchauffement global
SPEDE	Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission
STFR	Système fondé sur le rendement
T. éq. CO ₂	Tonne d'équivalent de dioxyde de carbone
TEP	Tonne équivalent pétrole

Failure is an opportunity.

- Lao Tzu

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mes parents, Martine et Marcel, qui m'ont supporté depuis le tout début. Il y a trois ans déjà, nous partions au Costa Rica, l'épopée du Barreau venant tout juste de se terminer. Je m'apprêtais à entamer mon stage, et je ne peux qu'être reconnaissant envers vous, de m'avoir laissé retourner aux études, dans un domaine qui m'interpelait, dans lequel je continue de mettre toute mon énergie.

Merci tout spécial également à ma copine, Catherine, pour ton attention, ton amour et ta patience.

Merci à mes amis, qui me permettent de discuter, d'échanger et d'avoir d'autres points de vue sur divers sujets, mais aussi parce qu'ils me permettent de me sortir la tête de mes livres.

Merci à Ludovico Einaudi, pour son grand talent musical qui m'aide à passer au travers de mes journées d'étude.

Finalement, un énorme merci à ma directrice, Sophie, qui m'a suggéré ce sujet de mémoire et qui m'a épaulé tout au long du processus. Quel plaisir de travailler avec toi.

Introduction générale

Le thème des changements climatiques est au cœur de l'actualité et cela peut certainement se justifier par l'ampleur de la problématique ainsi que son caractère transversal. Le nœud du problème réside dans les impacts potentiels à long terme qu'une hausse de la température mondiale peut occasionner, dont l'augmentation du niveau des mers (due à l'expansion thermique et la fonte des glaces continentales), l'acidification de l'eau, l'accélération des cycles de l'eau (sécheresses plus prononcées et précipitations plus abondantes), les récoltes en baisse (en raison de la variabilité des températures), la propagation de maladies (malaria ou dengue) ainsi que des événements météorologiques extrêmes¹. Il s'agit d'un défi sans précédent auquel l'humanité doit faire face qui ne sera pas surmonté sans heurt et qui interpelle plusieurs disciplines. Afin de mettre en contexte, il serait judicieux de débiter avec les éléments scientifiques de base sur le climat.

Le réchauffement climatique est un problème causé par la concentration des gaz à effet de serre (« GES ») dans l'atmosphère qui crée le phénomène de l'effet de serre². Les gaz qui en sont la cause sont émis par différentes activités humaines, dites anthropiques³. C'est le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (« GIEC ») qui a grandement fait avancer la science du réchauffement climatique⁴. À l'aide d'outils puissants, tels que des satellites et des ordinateurs de modélisation, il est devenu possible de préciser le diagnostic et d'avancer considérablement l'état des connaissances⁵.

Loin d'être un enjeu récent⁶, il tout de même fallu attendre l'année 1992 pour que les États adoptent la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*⁷ (« CCNUCC »). Ce régime juridique international sur le climat a pour but la stabilisation de la concentration des GES dans l'atmosphère « à un

¹ Voir notamment Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Bilan 2007 des changements*

² Les GES absorbent et rejettent les radiations infrarouges émises par le soleil. Il s'agit du dioxyde de carbone (CO₂), du méthane (CH₄), du protoxyde d'azote (N₂O) et des gaz fluorés (SF₆, PFC et HFC). Ces six GES constituent une part infime de la composition chimique totale de l'atmosphère, soit seulement 0,04%. Voir Mehdi Abbas, *Économie politique globale des changements climatiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2010, page 12 [Abbas].

³ Il faut d'ailleurs préciser qu'il existe des gaz à effet de serre qui se retrouvent naturellement dans l'atmosphère, comme c'est le cas pour la vapeur d'eau, le CO₂, le CH₄, le N₂O et l'ozone (O₃). Toutefois, la concentration de ces GES « naturels » n'a pas augmenté depuis l'ère préindustrielle. Voir François Gemenne, *Géopolitique du climat : négociations, stratégies, impacts*, Édition Armand Colin, Paris, 2015, à la page 15 [Gemenne].

⁴ Le GIEC est un regroupement de scientifiques de partout à travers le monde qui fut créé en 1988 d'une initiative conjointe du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et de l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Informations disponibles en ligne : <<http://www.ipcc.ch/index.htm>>.

⁵ Patrick Criqui, Benoît Faraco et Alain Grandjean, *Les États et le carbone*, Presses universitaires de France, Paris, 2009, iBooks à la p 9 [Criqui et al].

⁶ *Idem*. Le chercheur Joseph Fourier a été le premier à découvrir l'effet de serre en 1827. Plus tard, le physicien John Tyndall ainsi que le chimiste Svante Arrhenius ont expliqué ce phénomène par les émissions de dioxyde de carbone (CO₂).

⁷ *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 1771 RTNU 107 (entrée en vigueur : 21 mars 1994) [CCNUCC].

niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »⁸, en précisant qu'il faudra agir rapidement pour assurer l'adaptation des écosystèmes, une production alimentaire stable et un développement économique durable.

Cette cible de stabilisation nécessite que les émissions de GES soient réduites à un niveau qui coïncide avec la capacité naturelle de la Terre à les absorber, ce qui exige une réduction des émissions mondiales annuelles à 5 gigatonnes d'équivalent CO₂ (« Gt Éq. CO₂ »)⁹ ou moins. Pour se situer par rapport à ce chiffre, le niveau mondial d'émission s'élevait à 53,5 Gt Éq. CO₂ en 2017¹⁰. En excluant le secteur de l'affectation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (« ATCATF »), les émissions mondiales atteignaient plutôt 49,2 gigatonnes. Entre 1970 et 2005, le total de ces émissions a doublé, passant de 23 à 47 Gt Éq. CO₂¹¹. Pendant la période 1995-2005, le rythme de croissance annuelle des émissions était de 2,5%. Notons qu'il est courant de traiter le secteur ATCATF de façon indépendante, puisque les émissions qui y sont liées ne sont pas autant corrélées avec les activités économiques, varient en fonction des conditions climatiques et sont plus incertaines¹². Il faut donc les distinguer des émissions issues de l'utilisation des énergies fossiles et des procédés industriels.

Un élément qui facilite grandement notre compréhension du réchauffement climatique est la possibilité de recourir à une unité de compte commune : la tonne équivalent CO₂ (« t Éq. CO₂ »). Cette unité de mesure a été introduite pendant les négociations du *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*¹³ afin de déterminer des engagements chiffrés¹⁴. Cela permet d'avoir une référence reconnue par les États parties pour comptabiliser les GES¹⁵. L'équivalent CO₂ est déterminé en fonction du potentiel de réchauffement global (« PRG ») qui est différent pour chaque GES. Le PRG prend pour étalon de mesure le CO₂ qui affiche donc une valeur égale à un. Le méthane (CH₄) a quant à lui un PRG de 25, alors

⁸ Article 2 de la CCNUCC.

⁹ Il s'agit en fait de la capacité de stockage du carbone par les végétaux et les océans. Nicholas Stern, *Stern Review: L'économie du changement climatique*, *Stern Review de la Trésorerie de Sa majesté*, droits d'auteur de la Couronne, 2007, page 12 [Stern Review : l'économie du changement climatique]. Voir aussi Criqui, Faraco et Granjean, *supra* note 5 à la p 17.

¹⁰ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *The Emissions Gap Report 2018*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, 2018 à la p 5 [Emissions Gap Report 2018].

¹¹ Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *Économie de la lutte contre le changement climatique : politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Éditions OCDE, Paris, 2010 à la p 29 [OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique*].

¹² Emissions Gap Report 2018, *supra* note 10 à la p 6.

¹³ *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 2302 RTNU 148 (entré en vigueur le 16 février 2005) [Protocole de Kyoto].

¹⁴ Marie-Angèle Hermitte, « La nature juridique des quotas de gaz à effet de serre une histoire intellectuelle », dans Thierry Revet (dir.), *Annales de la régulation*, t. 9, Paris, L.G.D.J., 2006 à la p 550.

¹⁵ Le Protocole de Kyoto couvre les six GES énumérés auparavant : CO₂, CH₄, N₂O et les gaz fluorés (SF₆, PFC et HFC). Chacun de ces GES a une durée de vie et une capacité d'absorption du rayonnement terrestre différente.

que celui de l'oxyde nitreux (N₂O) se situe à 298¹⁶. Le PRG permet donc de mettre en relation l'impact des GES dans l'atmosphère en prenant comme indicateur le CO₂, puisque ce dernier est le principal GES émis, comptant pour 76% des émissions mondiales en 2010¹⁷.

Ainsi, la mention d'une « taxe carbone » ou d'un « marché du carbone » fait référence à cet élément chimique indispensable à la vie, le carbone. On le retrouve dans l'atmosphère, mais aussi dans les océans, les plantes, les sols, etc. En fait, les principaux stocks de carbone se présentent sous trois différentes formes : organique (biomasse, animaux, végétaux); minérale (charbon, pétrole, gaz naturel, tourbière) et gazeuse (CO₂, CH₄)¹⁸. Ce « cycle du carbone » s'est donc accéléré suite aux révolutions industrielles, alors que les activités humaines se sont mises à transformer abruptement le carbone minéral en une forme gazeuse. Bien plus qu'une simple question de pollution par le carbone ou d'externalité, les changements climatiques doivent être perçus comme une problématique de flux et de limites¹⁹. Certains font également référence au problème de la baignoire et du robinet, alors que l'activité humaine (le robinet) remplit l'atmosphère de GES (baignoire) et que la capacité des océans et de la biomasse à les absorber (écoulement) ne suffit pas, ce qui augmente la température du globe (débordement)²⁰.

Afin de refléter le niveau de concentration ou le stock de GES dans l'atmosphère, les modèles établissent un autre indicateur important qui affiche le nombre de parties par million (« ppm ») d'équivalent CO₂. Au lieu d'utiliser un pourcentage (le nombre de parties par cent), cette échelle permet d'exprimer la quantité d'une substance lorsqu'elle se retrouve en très petites quantités dans une autre. Avant la révolution industrielle, ce niveau atteignait 280 ppm, chiffre qui se situait en 2005 à 430²¹. Si les émissions mondiales de GES annuelles étaient constantes (soit près de 47 Gt Éq. CO₂ par année), on estime que le niveau de ppm éq. CO₂ en 2050 serait de 550²².

Par ailleurs, le Canada est particulièrement sensible aux effets du réchauffement climatique, alors que la température moyenne entre 1950 et 2010 a augmenté de 1,3°C (comparativement à la hausse de 0,85°C au

¹⁶ L'annexe 3 de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (« LTPGES ») (LRC 2018, c 12) inclut 33 GES et leur PRG correspondant.

¹⁷ GIEC, *Changements climatiques 2014. L'atténuation du changement climatique. Résumé à l'intention des décideurs et résumé technique*, PNUE et OMM, Genève, 2015 à la p 7 [GIEC, *Atténuation 2014. Résumé à l'intention des décideurs*].

¹⁸ Criqui, Faraco et Granjean, *supra* note 5 à la p 17.

¹⁹ Dominique Bourg et Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Éditions du Seuil et La République des Idées, Paris, 2010 à la p 16 [Bourg et Whiteside].

²⁰ Criqui, Faraco et Granjean, *supra* note 5 à la p 17.

²¹ Stern Review: L'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 3.

²² Sauf qu'une augmentation de la population mondiale amène une hausse de la demande en transport et en énergie, ce qui coïncide avec un rejet accru d'émission de GES. Stern Review : L'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 3.

niveau mondial)²³. Ce phénomène est généralisé au nord du 60^e parallèle nord, car on y constate un réchauffement trois fois plus rapide comparativement au taux médian mondial²⁴. Ceci aura pour effet d'augmenter la fréquence des événements météorologiques extrêmes, tels que les vents violents, les tempêtes hivernales, les vagues de chaleur, l'érosion du littoral, ainsi que (et surtout) les inondations et les incendies. Le Bureau d'assurance du Canada a reconnu que les coûts versés par le fonds de secours du gouvernement fédéral avaient augmenté drastiquement, passant de 54 millions par année (en moyenne entre 1970 et 1994) à plus de 900 millions annuellement (estimations pour la période 2016-2021)²⁵. Un exemple probant survenu en 2016 est l'incendie de Fort McMurray, alors qu'il aurait coûté environ 8,9 milliards de dollars en considérant les effets directs et indirects²⁶. Dans le domaine de l'économie des changements climatiques, ce sont les « coûts de l'inaction ». Plus on retarde l'adoption de mesures d'atténuation des émissions de GES, plus ces coûts augmenteront dans le temps.

I. Le point de départ de la recherche : l'importance de la crise climatique et l'inertie des États pour la résoudre

Ainsi, en ayant détaillé les éléments scientifiques de base sur la menace climatique, il serait pertinent d'insérer la problématique dans son contexte. Les dérèglements climatiques représentent, parmi les défis environnementaux contemporains (érosion de la biodiversité, déchets nucléaires, déforestation, désertification des sols, etc.), une manifestation de cette époque où l'Homme produit un impact sur les écosystèmes au point qu'il devient une force géologique majeure²⁷. Certains scientifiques en sont venus au constat que l'humanité, par son emprise sur la nature, est entrée dans une nouvelle ère, celle de l'Anthropocène²⁸. Alors que plusieurs parlent d'une crise environnementale, cette réflexion aborde la problématique en tant que « basculement géologique d'origine humaine »²⁹.

²³ OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Canada 2017*, Éditions OCDE, Paris, 2017 à la p 75 [OCDE, *Examens environnementaux*].

²⁴ ECCC, *Données et scénarios climatiques pour le Canada : Synthèse des observations et des résultats récents de modélisation*, Gatineau, 2016.

²⁵ Bureau d'assurance du Canada, « Fires and Floods : Disaster Proofing Canada », Ottawa, 2016 à la p 4, en ligne : <http://assets.abc.ca/Documents/Media_Centre/Speeches/Fire-and-flood-Disaster-Preparation.pdf>. Voir aussi Bureau du Directeur parlementaire du budget, « Estimation du coût annuel moyen des Accords d'aide financière en cas de catastrophe causée par un événement météorologique », Ottawa, 2016 à la p 3, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/dpb-pbo/YN5-86-2016-fra.pdf>.

²⁶ Selon une étude menée par les économistes Rafat Alam et Shahidul Islam. Voir MacEwan University, « Quantifying Disaster » (20 janvier 2017), en ligne : MacEwan News <https://www.macewan.ca/wcm/MacEwanNews/STORY_FT_MAC_ECON_RESEARCH_2>.

²⁷ Mathilde Hautereau-Boutonnet et Sandrine Maljean-Dubois, « Introduction » (2017) HS/17 RJE à la p 9 [Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois].

²⁸ Il faut toutefois préciser que c'est une conclusion contestée dans la communauté scientifique.

²⁹ Christophe Bonneuil et Jean-Baptiste Fressoz, *L'événement Anthropocène : La Terre, l'histoire et nous*, Éditions du Seuil, Paris, 2013 [Bonneuil et Fressoz].

L'auteur Jared Diamond a d'ailleurs répertorié cinq facteurs qui influencent les risques d'effondrement qui pèsent sur les sociétés dans un tel contexte : les changements climatiques, mais aussi les dommages environnementaux, la présence de voisins hostiles, une relation de dépendance avec des partenaires commerciaux, ainsi que les réponses apportées par une société à ces problèmes³⁰. Ces cinq éléments forment une grille d'analyse intéressante afin de saisir qu'il existe bel et bien des risques importants auxquels l'humanité doit faire face. Le professeur Gilles Rotillon en fait d'ailleurs la démonstration, en expliquant que la mondialisation, l'insignifiance des réponses apportées jusqu'à présent, les travers de nos démocraties et la montée en puissance des pays émergents (Chine, Inde, etc.) sont autant d'éléments qui tendent à confirmer que nous sommes bel et bien en présence de ces cinq facteurs³¹.

De tels bouleversements à l'échelle planétaire doivent certainement être placés en corrélation avec les limites naturelles de la Terre, alors que la non-prise en compte des frontières planétaires représente une menace pour le maintien des conditions essentielles de la vie sur notre planète. À cet égard, les autorités publiques devraient avoir une unique priorité, celle de « préserver l'habitabilité de la planète »³². L'humanité devient en quelque sorte responsable de son destin en cherchant à concilier son évolution technique et la survie de l'espèce humaine. Ainsi, les croissances économique et démographique à venir devront s'ajuster avec la conception d'un monde fini, c'est-à-dire qui possède des ressources naturelles en quantité déterminée et qui démontre une capacité limitée à absorber les émissions anthropiques de GES. Il s'agit là du concept de durabilité, alors qu'on parle désormais d'un mode de développement que l'on souhaiterait « durable ». En 1992, en adoptant la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*³³, la communauté internationale reconnaissait déjà que « la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables »³⁴.

Ainsi, une des postures adoptées dans le présent mémoire est celle que la transition devra être planifiée plutôt que subie. La problématique combinée de la raréfaction des ressources, de la surpopulation et des changements climatiques occasionnera des crises sociales, des flux migratoires et de l'instabilité politique si elle n'est pas anticipée par les États³⁵. Ainsi, l'auteur Jared Diamond se pose la question suivante :

³⁰ Jared Diamond, *Effondrement : comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, Paris, 2009 aux pp 29 et suivantes [Diamond].

³¹ Gilles Rotillon, *Faut-il croire au développement durable?*, L'Harmattan, Paris, 2008 aux pp 212-217.

³² Pierre Le Hir, « Dominique Bourg : La priorité politique devrait être de préserver l'habitabilité de la planète » (14 décembre 2018) *Le Monde*, en ligne : <https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/12/14/dominique-bourg-la-priorite-politique-devrait-etre-de-preserver-l-habitabilite-de-la-planete_5397247_1652612.html>.

³³ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Doc off AG NU, 1992, Doc NU A/CONF.151/26 (Vol. I) [*Déclaration de Rio*].

³⁴ *Ibid.* Principe 25 de la *Déclaration de Rio*.

³⁵ Voici cette « crise des limites » expliqué par Jared Diamond : « Les problèmes mondiaux d'environnement seront bel et bien résolus, d'une manière ou d'une autre, du vivant de nos enfants. La seule question est de savoir si la solution ne

« Comment imaginer que les habitants du Premier Monde conserveraient leur confort, sous la menace du terrorisme, des guerres et des maladies, alors que croîtraient les mouvements migratoires à partir des pays du Tiers-Monde en voie d'effondrement? »³⁶. Pour éviter une telle catastrophe, il faut concrétiser une transformation d'une envergure comparable à celle des révolutions industrielles, avec des différences fondamentales, toutefois: la transition doit être planifiée et non subie, elle doit s'effectuer auprès de l'ensemble de la communauté internationale plutôt qu'auprès d'un groupe restreint de pays et elle doit prendre en compte les frontières planétaires³⁷.

Le réchauffement climatique ne peut donc pas être considéré indépendamment de la question de l'approvisionnement énergétique. Les enjeux climatiques et énergétiques sont nécessairement interreliés, ce qui pousse certains à les nommer les « Jumeaux de l'hydrocarbure »³⁸. En effet, les ressources énergétiques sont assurément limitées, ce qui implique de solutionner une équation à deux échelons³⁹. Il y a donc en amont les stocks d'énergie fossile qui nous permettent de multiples possibilités mais qui se vident au fur et à mesure que la demande énergétique mondiale augmente. En aval, cette consommation remplit l'atmosphère de gaz à effet de serre, ce qui entraîne une perturbation anthropique du climat. Peut-on compter sur le pic pétrolier pour nous sauver de l'impasse climatique? Les experts sont d'avis que non. Les réserves d'hydrocarbures fossiles sont épuisables, mais il n'en demeure pas moins que la fin du pétrole devra être accélérée, plutôt qu'une fin dite « naturelle »⁴⁰. Le carbone contenu dans ces stocks dépasse considérablement la limite à rejeter pour ne pas dépasser l'objectif du 2°C. La résolution de la crise climatique implique qu'une grande partie des réserves reste inexploitée en 2100. Il faut donc prioriser une meilleure maîtrise de l'énergie, ce qui permettra d'éviter les crises énergétique, climatique et alimentaire qui sont nécessairement interreliées.

En effet, il s'agit d'une difficulté inhérente à la décarbonisation de l'économie, car la transition énergétique mondiale doit avoir lieu dans cette dynamique d'abondance en combustibles fossiles. Pour l'instant, les politiques actuelles permettent une extraction rentable des stocks d'hydrocarbures et le carbone demeure un

sera pas trop désagréable, parce que nous l'aurons choisie, ou désagréable, parce qu'elle se réglera sans que nous l'ayons choisies par la guerre, le génocide, la famine, les épidémies et l'effondrement des sociétés ». Diamond, *supra* note 30 à la p 756.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Stefan C. Aykut et Amy Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2014 à la p 629 [Aykut et Dahan].

³⁸ Rob Hopkins, *Manuel de transition : de la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Les Éditions Écosociété, Montréal, 2010, à la p 18 [Hopkins].

³⁹ Criqui, Faraco et Granjean, *supra* note 5 à la p 40.

⁴⁰ De nombreux auteurs le reconnaissent. Voir notamment: Alain Grandjean et Mireille Martini, *Financer la transition énergétique. Carbone, climat et argent*, Les Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2016 à la p 28 [Grandjean et Martini]; Matthieu Auzanneau, *Or noir: la grande histoire du pétrole*, Éditions la Découverte, Paris, 2016, à la p 771 [Auzanneau].

très bon investissement⁴¹. Or, si le contexte demeure inchangé (scénario « *Business-as-usual* » ou BAU) et qu'on suit cette tendance, la concentration de GES dans l'atmosphère atteindrait des niveaux qui dépasseraient 750 ppm éq. CO₂, ce qui signifierait une véritable catastrophe⁴². C'est donc là tout le paradoxe du développement durable, qui nécessite que l'on renonce au pétrole, au charbon et au gaz naturel, alors que ce sont ces ressources qui nous ont fourni l'énergie afin de soutenir le développement économique des derniers siècles.

Finalement, il faut noter que l'utilisation de l'expression « transition énergétique » peut induire en erreur. En effet, cette notion indique à tort qu'il est facile de modifier les modes de production énergétique, ce qui nous « empêche de voir la persistance des systèmes anciens »⁴³. Du point de vue historique, il n'y a jamais eu de transition énergétique comme on l'entend aujourd'hui : plutôt que de substituer des sources d'énergie, on les additionne. On ne remplace pas le pétrole par le solaire, on additionne plutôt la production d'énergie propre au *mix énergétique* total. Il y a donc une nécessité de garder en tête les échelles relatives et absolues. De plus, les termes « transition énergétique » laissent croire que le progrès technique plombe le rôle occupé par les forces économiques, alors que c'est le contraire : le marché dicte le pas aux innovations⁴⁴.

Sans trop s'avancer sur les pistes de solution proposées telles que la troisième révolution industrielle, la modernisation écologique ou la géo-ingénierie, le but de la présente section est d'insérer la question climatique dans son contexte plus large⁴⁵. C'est donc cette « crise des limites » qui fait peser des risques d'effondrement sur nos sociétés qui agit en tant que diagnostic de fond au présent mémoire. Le point de départ de la recherche est donc la nécessité d' « opérer une transition voulue et dirigée vers une économie bas-carbone soutenable »⁴⁶, ou simplement dit, l'exigence d'une transition énergétique planifiée. Cela nécessite de revoir le *mix énergétique* qui est sous-jacent au bon fonctionnement de l'économie mondiale. Il est maintenant temps d'aborder la problématique de la recherche.

II. La problématique

En 2015, à la 21^e session de la Conférence des Parties (« COP 21 ») de la CCNUCC, tous les États parties se sont entendus pour réitérer l'objectif de contenir le réchauffement de la planète en deçà de 2°C d'ici 2100,

⁴¹ Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 15. Voir aussi Grandjean et Martini, *supra* note 40, à la p 143.

⁴² Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 15.

⁴³ Bonneuil et Fressoz, *supra* note 29, à la p 122.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Le dernier chapitre de l'ouvrage de Stefan C. Aykut et Amy Dahan élabore sur ces différents concepts. Aykut et Dahan, *supra* note 37 aux pp 579 et suivantes.

⁴⁶ *Ibid*, à la p 629.

voire de tenter de le limiter sous le seuil de 1,5°C, dans l'*Accord de Paris*⁴⁷. Se présentant sous la forme d'une annexe à une décision qui fût adoptée lors de la COP 21⁴⁸, cet Accord utilise le dispositif des contributions déterminées au niveau national (« CDN »). Afin de pouvoir le ratifier, chaque État partie doit déposer sa CDN (il s'agit d'une obligation procédurale). Dans sa CDN, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de 30% par rapport au niveau de 2005 pour 2030⁴⁹. Les émissions de GES du Canada en 2005 s'élevaient à 747 mégatonnes (« Mt »), ce qui signifie une cible pour l'horizon 2030 se situant à 523 Mt, soit une réduction de 224 Mt⁵⁰. Le choix de l'année de référence a un impact considérable, alors que cette cible correspond plutôt à une baisse de seulement 14% si on la compare aux émissions de 1990⁵¹. Par ailleurs, le principe de progression prévu à l'article 4.9 de l'*Accord de Paris* oblige le gouvernement fédéral à rehausser son ambition dans le futur, soit lors de la remise quinquennale de sa CDN révisée⁵². Conformément à l'article 4.19 de l'*Accord de Paris*, le Canada a également déposé le 17 novembre 2016 sa stratégie à long terme de développement à faible émission de GES, étant l'un des dix pays à l'avoir fait. Il s'est d'ailleurs fixé une cible de réduction de 80% à atteindre en 2050 par rapport au niveau d'émission de 2005, affirmant qu'il s'agit d'un engagement compatible avec les objectifs de limitation de la hausse des températures de 1,5 et 2 °C à l'horizon 2100⁵³.

Afin d'éclaircir la voie à suivre pour ces derniers objectifs, le rapport publié par le GIEC le 8 octobre 2018, qui

⁴⁷ *Accord de Paris*, Doc off UNFCCC, 21e session, annexe, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) 23 [*Accord de Paris*]. Instaurant les grandes lignes du régime climatique post-2020, laissant une grande latitude aux États et contenant essentiellement des obligations procédurales, l'*Accord de Paris* repose sur la bonne volonté des parties. Un article très clair sur le sujet a été rédigé par l'auteur Géraud De Lassus Saint-Geniès, « L'*Accord de Paris* sur le climat : quelques éléments de décryptage » (2015) 28:2 RQDI [De Lassus Saint-Geniès, « décryptage »].

⁴⁸ *Adoption de l'Accord de Paris*, Décision 1/CP.21, Doc off UNFCCC, 21e sess, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) [*Adoption de l'Accord de Paris*, Décision 1/CP.21]. Voir également Jean-Maurice Arbour et al, *Droit international de l'environnement*, 3e éd., Éditions Yvon Blais, Montréal, 2016 à la p 844.

⁴⁹ Le Canada a remis sa CDN le 5 octobre 2016 : Gouvernement du Canada, *Présentation de la CPDN du Canada devant la CCNUCC*, 2016, en ligne : <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Canada_First/CPDN_Canada_Français.pdf> [CDN du Canada]. Le Canada a également révisé sa CDN le 11 mai 2017 : Gouvernement du Canada, *Soumission de la contribution déterminée au niveau national du Canada pour 2017 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2017, en ligne : <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada_First/Première_CDN_du_Canada_-_Soumission_révisée_2017-05-11.pdf> [CDN révisée du Canada].

⁵⁰ Pour se situer, ce rapport indique qu'une mégatonne est équivalente aux émissions de CO₂ émises par 250 000 voitures chaque année. Voir Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada – Automne 2017. Rapport 1 – Progrès vers la réduction des gaz à effet de serre, Environnement et Changement climatique Canada*, 2017, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201710_01_f_42489.html>. [BVG, « Progrès vers la réduction des gaz à effet de serre »].

⁵¹ Jean-Maurice Arbour, « Accord de Paris sur le climat : faible impact pour le Québec », dans Annick Poitras, et Michel Venne, *L'état du Québec 2017: 20 clés pour comprendre les enjeux actuels*, Institut du Nouveau Monde / Del Busso éditeur, Montréal, 2016 à la p 248 [Arbour, « AP : faible impact pour le Québec »].

⁵² Conformément à l'article 4.9 de l'*Accord de Paris*.

⁵³ Gouvernement du Canada, *Stratégie canadienne de développement à faible émission de gaz à effet de serre à long terme pour le milieu du siècle*, Environnement et Changement climatique Canada, Gatineau, 2016 à la p 3 [Stratégie canadienne à long terme pour le milieu du siècle].

avait été commandé 3 ans plus tôt à la COP 21, parvient à des conclusions très claires : l'objectif du 1,5 °C nécessite une réduction globale de 45% du niveau d'émission de 2010 d'ici 2030 et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Si on cible plutôt une limitation du réchauffement en deçà de 2 °C, c'est une réduction de l'ordre de 20% qu'il faut viser en 2030 et atteindre le niveau zéro net vers 2075⁵⁴.

Or, les projections futures des émissions mondiales ne sont pas alignées avec ces étapes importantes. En effet, il y a un écart à combler entre les besoins et les perspectives à long terme quant aux réductions d'émission de GES. Certains font référence à la « tragédie des horizons », qui oppose la vision long-terme des stratégies bas-carbone au court-terme des décisions d'affaires et des échéances électorales⁵⁵. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (« PNUÉ ») publie d'ailleurs chaque année le *Emissions Gap Report*, qui renseigne la communauté internationale sur cet aspect. La neuvième édition publiée en novembre 2018 indique que l'agrégat formé par les CDN permettrait une réduction de 6 Gt d'Éq. CO₂, soit un niveau d'émission en 2030 d'environ 59 gigatonnes, ce qui est mieux que l'estimation des 65 Gt sans CDN. Toutefois, l'écart à combler reste important, car on estime que les émissions mondiales devraient se situer autour de 40 Gt si on souhaite être en phase avec l'objectif du 2 °C, ce qui indique un manque de cohérence entre les CDN et l'objectif de ce traité multilatéral⁵⁶.

Autrement dit, en recensant les 181 CDN reçues par le secrétariat de la CCNUCC à ce jour⁵⁷, on évalue la trajectoire actuelle à un réchauffement de 3 ou 3,2 °C⁵⁸. C'est dire qu'on a seulement fait 30% du chemin afin de limiter un réchauffement de 2 degrés d'ici 2100⁵⁹, et cela en tenant pour acquis que tous les États ayant communiqué leurs CDN respecteront à la lettre leur objectif annoncé, ce qui est loin d'être acquis. C'est ce fameux écart à combler (*Emissions Gap*) qui est d'ailleurs repris dans le préambule de la décision 1/CP.21 à laquelle l'*Accord de Paris* est annexé :

Insistant avec une vive préoccupation sur le fait qu'il est urgent de combler l'écart significatif entre l'effet global des engagements d'atténuation pris par les Parties en termes d'émissions annuelles mondiales de

⁵⁴ GIEC, *Global Warming of 1,5 °C. Summary for Policymakers. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1,5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018, paragraphe C.1.

⁵⁵ Par exemple, voir Quentin Perrier, Céline Guivarch et Olivier Boucher, « COP 24: le nouveau contexte scientifique des négociations climat » (29 novembre 2018), en ligne : The Conversation, <<https://theconversation.com/cop24-le-nouveau-contexte-scientifique-des-negociations-climat-107815>>.

⁵⁶ Emissions Gap Report 2018, *supra* note 10 à la p 19.

⁵⁷ Les CDN de tous les pays sont disponibles en ligne dans le registre public intérimaire ou le « NDC Registry » : <<http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.aspx>> (page consulté le 10 janvier 2019).

⁵⁸ Sophie Lavallée, « Fascicule 1 : Droit international de l'environnement » (2015) Jurisclasseur Québec – Droit de l'environnement, LexisNexis Canada, par. 137.9. On peut toutefois se rassurer en pensant que sans le régime climatique, les scénarios « business as usual » prévoyait un réchauffement de l'ordre de 4,5 ou 6 °C.

⁵⁹ Emissions Gap Report 2018, *supra* note 10 à la p XIX.

gaz à effet de serre jusqu'à 2020 et les profils d'évolution des émissions globales compatibles avec la perspective de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

Alors que la communauté internationale se réunit annuellement afin d'opérationnaliser l'*Accord de Paris*, il existe encore des tensions évidentes au sujet de la reconnaissance de la gravité de la problématique. En 2018, lors de la COP 24, le rapport du GIEC publié en octobre 2018 a fait l'objet d'un débat. L'Arabie saoudite, les États-Unis, le Koweït et la Russie⁶⁰ se sont mobilisés afin d'empêcher d'accueillir « favorablement » les résultats de ce rapport, préférant que la COP en « prenne note »⁶¹. Au-delà du débat terminologique, cette opposition révèle le débat entourant le rôle de la science et l'importance à accorder aux travaux du GIEC. Ce geste a d'ailleurs été critiqué par la ministre de l'Environnement du Canada Catherine McKenna⁶². C'est donc dire qu'il existe de nombreuses embûches à surmonter afin d'instaurer un régime de coopération internationale à la hauteur du problème.

À l'échelle nationale, le gouvernement fédéral de Justin Trudeau a adopté le *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*⁶³ (« CPC ») afin d'assurer la mise en œuvre de sa CDN. L'objectif principal est de consolider les efforts climatiques des provinces en harmonisant la panoplie de mesures que l'on retrouve au Canada afin de réduire les émissions de GES. Le CPC représente la pièce maîtresse de la stratégie fédérale qui a pour but de parvenir à la cible de 523 mégatonnes d'éq. CO₂ en 2030.

Or, la problématique se rattache au fait qu'il est difficile d'atteindre un objectif visant la réduction de GES au Canada. On peut constater une incapacité chronique des gouvernements fédéraux qui se sont succédé à atteindre leurs cibles climatiques⁶⁴. Malgré les plans d'action concernant les changements climatiques qu'ils ont adoptés, les émissions de GES ont augmenté de 18% en 2015 par rapport au niveau de 1990 (722/611 mégatonnes)⁶⁵. Il existe donc une grande tension entre les nécessités climatiques et les volontés politiques.

⁶⁰ Il est à noter que ces quatre pays se trouvent tous parmi le top 10 du classement mondial des réserves prouvées de pétrole. Voir BP, « BP Statistical Review of World Energy June 2018 », 67^e éd., 2018 à la p 12, en ligne : <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>> [« BP »].

⁶¹ Sandrine Maljean-Dubois, « COP 24 : que penser du résultat ? » (17 décembre 2018), en ligne : The Conversation <<https://theconversation.com/cop24-que-penser-du-resultat-108949>>.

⁶² Alexandre Shields, « Négociations climatiques ardues à la COP 24, admet McKenna » (11 décembre 2018), en ligne : Le Devoir, <<https://www.ledevoir.com/societe/environnement/543383/les-negociations-climatiques-en-pologne-sont-difficiles-admet-mckenna>>.

⁶³ Canada, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique*, 2016 [CPC].

⁶⁴ BVG, « Progrès vers la réduction des gaz à effet de serre », *supra* note 50.

⁶⁵ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada. La déclaration du Canada à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Partie 1*, 2017, à la p 53 [ECCC, Rapport d'inventaire national 1990-2015].

D'une part, il y a l'objectif ambitieux de réduire les émissions canadiennes de 224 Mt. D'autre part, différents gouvernements aux niveaux fédéral et provincial ont affiché une certaine ouverture afin de continuer l'exploitation des énergies fossiles.

En ce qui concerne le portrait énergétique du Canada, il occupe la 5^e position au classement mondial des pays producteurs de pétrole⁶⁶ et affiche un des niveaux d'émissions de GES les plus élevés par habitant. Bien que le pays contribue pour 1,6% au bilan mondial de GES, ce qui le classe parmi le top 10, le Canada est habité par 0,5% de la population mondiale, ce qui signifie que nous émettons beaucoup plus que notre juste part⁶⁷. De plus, en termes de réserves mondiales de pétrole, le Canada se situe au 3^e rang⁶⁸. En fait, la majeure partie (62%) de la production canadienne de pétrole se retrouve dans les sables bitumineux presque entièrement situés en Alberta, entre autres dans les gisements d'Athabasca (autour de la ville champignon Fort McMurray), de la Rivière-la-Paix et de Cold Lake⁶⁹. L'est du Canada contribue à hauteur de 6%, le reste de la production (32%) étant comblé par la production conventionnelle dans l'Ouest canadien, principalement dans les réservoirs étanches du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (« BSCO »)⁷⁰. En ayant la 3^e plus grande réserve de pétrole, le Canada se retrouve dans une situation délicate, à l'instar de la plupart des États pétroliers⁷¹. Le dilemme se résume à garder les hydrocarbures fossiles dans le sous-sol terrestre canadien pour des considérations climatiques, ou de les extraire en raison de l'attrait économique de ces ressources, exacerbé par le peu de diversification de l'économie de certaines régions du pays.

Or, il y a bien d'autres secteurs que celui du pétrole qui sont responsables des émissions de GES. Il est donc nécessaire de s'attarder aux différentes sources d'émissions de GES du Canada. Mais avant, il faut d'abord répondre à la question suivante : *comment déchiffrer le profil climatique d'un pays?* Plusieurs facteurs rentrent en ligne de compte : la richesse, la population, la structure économique, les choix antérieurs des politiques

⁶⁶ Le Canada contribue à hauteur de 5,2% de la production mondiale, derrière les États-Unis (14,1%), l'Arabie Saoudite (12,9%), la Russie (12,2%) et l'Iran (5,4%). Voir BP, *supra* note 60 à la p 14.

⁶⁷ Brendan Frank, « Why 1,6% matters ? » (23 mai 2018), en ligne : Commission de l'écofiscalité du Canada, <<https://ecofiscal.ca/2018/05/23/why-1-6-matters/>>. [Frank]

⁶⁸ Derrière le Vénézuéla et l'Arabie Saoudite. Voir BP, *supra* note 60 à la p 12.

⁶⁹ Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), « Crude Oil Forecasts, Markets and Transportation », 2018, à la p 6 [ACPP, « Crude Oil Forecasts 2018 »]. Mathieu Auzanneau fait d'ailleurs remarque que « dans les plaines qui entourent la rivière canadienne Athabasca, de larges pans de forêts sont rasés pour laisser place aux machines excavatrices titanesques et aux camions de 400 tonnes d'Exxon, de Chevron, de Shell, de BP, de Total, des canadiens Suncor et Syncrude ou encore des compagnies chinoises Sinopec et Petrochina. » Auzanneau, *supra* note 40 à la p 744.

⁷⁰ Dont les principaux sont ceux de Duvernay, Cardium, Montney en Alberta, ainsi que ceux de Bakken, Viking et l'unité inférieure de Shaunavon en Saskatchewan : Office national de l'énergie, *Projets de mise en valeur du pétrole de réservoirs étanches dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien*, Bureau des publications, Calgary, 2011, aux pp 1 et 3.

⁷¹ Pour une opinion convaincante sur le Canada en tant qu'État pétrolier, il faut voir Thomas Homer-Dixon, « The Tar Sands Disaster » (2013), en ligne : The New York Times <<http://www.nytimes.com/2013/04/01/opinion/the-tar-sands-disaster.html>>.

énergétiques, les facteurs géographiques (climat, étendue du territoire et disponibilité des ressources naturelles) ainsi que certains événements historiques⁷². L'atteinte de la cible canadienne devient compliquée lorsque l'on tient compte des réserves énergétiques, mais il faut également considérer le système fédératif canadien, la réalité géographique et climatique du pays, la diversité des profils d'émissions par province, le nombre d'habitants, etc. Ces particularités ont des implications importantes au niveau des émissions de GES : le Canada procède à des activités importantes d'extraction de ces ressources qui atteindront les marchés étrangers⁷³, doit utiliser plus d'énergie pour ses besoins de chauffage étant donné le climat froid et le secteur des transports se caractérise par des déplacements de longues distances puisque les centres urbains sont très éloignés⁷⁴. Il faut également préciser qu'il existe une grande variation entre les contextes provinciaux. Entre 2005 et 2015, les émissions de l'Alberta (+18%), de la Saskatchewan (+7,8%) et du Manitoba (+0,7%) ont augmenté, alors que les autres provinces et territoires ont observé une diminution, notamment la Colombie-Britannique (-4,7%), l'Ontario (-19%) et le Québec (-10%)⁷⁵.

Le temps est venu de diagnostiquer le problème et de se pencher sur la ventilation des émissions de GES du Canada. Précisons d'abord que le secteur de l'énergie⁷⁶ représentait 81% (587/722 Mt) des émissions de GES du Canada en 2015. Les enjeux énergétiques (l'approvisionnement énergétique, ou encore son utilisation finale dans les secteurs du transport, des bâtiments et de l'industrie) sur le territoire canadien seront donc au cœur du présent mémoire.

Selon les chiffres de 2015, le secteur pétrolier et gazier est celui ayant la plus grande part du bilan global, en étant responsable de 26% (189/722 Mt) des émissions de GES du Canada⁷⁷. Sur ces 189 Mt, environ 71 Mt provenaient des sables bitumineux⁷⁸ (37,5%) et 56 Mt étaient issus de la production et du traitement du gaz naturel (29%)⁷⁹. En d'autres mots, la part annuelle des sables bitumineux représentait 10% (71/722 Mt) du bilan des émissions de GES du Canada⁸⁰. À cela s'ajoutent d'autres secteurs qui démontrent un fort potentiel

⁷² Gemenne, *supra* note 2, chapitre 1.

⁷³ « Au total, le secteur primaire représente quelque 10% du PIB et 40% des exportations du pays », OCDE, Examens environnementaux, *supra* note 23 à la p 67. On peut également noter que « Each year, the energy sector also contributes on average CAD 20 to 25 billion in taxes, royalties and other payments to governments », Voir Agence internationale de l'énergie (AIE), *Energy Policies of IEA Countries : Canada. 2015 Review*, Paris, 2015 à la p 20 [AIE, *Canada 2015 Review*].

⁷⁴ *Ibid*, OCDE, *Examens environnementaux*, *supra* note 23 à la p 71.

⁷⁵ *Ibid*, à la p 55.

⁷⁶ Le secteur de l'énergie inclut les sources de combustions fixes (production d'électricité, exploitation en amont de pétrole et de gaz, industries manufacturières, bâtiments (construction, commercial et résidentiel) et agriculture), le transport et les sources fugitives (liées à l'exploitation de la houille, au pétrole et au gaz naturel). À cet effet, voir ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, *supra* note 65 aux pp 18, 22 et 23.

⁷⁷ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, *supra* note 65 aux p 85 et 86.

⁷⁸ Chiffre qui se situait à 15 Mt en 1990. *Ibid*, à la p 88.

⁷⁹ *Idem*. Le restant étant attribué ainsi : 31 Mt à la production de pétrole classique et 21 Mt pour le raffinage du pétrole.

⁸⁰ Voir ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, *supra* note 65 à la p 88.

d'émission. Il y a d'abord la liquéfaction de gaz naturel en Colombie-Britannique. L'auteur J. David Hughes précise que si les cinq terminaux de gaz naturel liquéfié (« GNL ») prévus par le gouvernement britannico-colombien aboutissent, la résultante serait l'exportation de 82 millions de tonnes de GNL⁸¹. De plus, le transport est un enjeu de taille dans la lutte contre les changements climatiques au Canada. Le secteur a émis 173 Mt en 2015 (24% des émissions totales du pays), soit 21 Mt de plus qu'en 2000⁸². La grande superficie du pays et les prix des carburants peu élevés rajoutent des difficultés supplémentaires au défi climatique du Canada⁸³. Parmi les autres secteurs émetteurs, on retrouve celui des bâtiments (12%), l'électricité (11%), l'industrie lourde (10%), l'agriculture (10%) et les autres (7%)⁸⁴. Tous les secteurs de l'économie canadienne sont donc impliqués dans l'effort national d'atténuation. Il faut d'ailleurs mentionner que malgré toute l'attention des organisations écologistes envers les sables bitumineux de l'Alberta, il faut évidemment s'attaquer à tous les secteurs de façon équitable, et ce, sans préjugé.

Depuis l'adoption de la CCNUCC au Sommet de la Terre de Rio en 1992, les gouvernements fédéraux canadiens qui se sont succédé ont connu des échecs dans l'atteinte de leur objectif climatique. Par exemple, en 2005, le Canada s'était engagé à réduire ses émissions de 2012 de 6% par rapport à l'année 1990, soit un objectif de 576 Mt⁸⁵. Or, le Canada en a émis 716⁸⁶ et s'est retiré du *Protocole de Kyoto* le 15 décembre 2012, à la suite de la notification écrite envoyée au secrétariat de la CCNUCC, le 16 décembre 2011⁸⁷. Que ce soit sous la gouverne de Jean Chrétien, Paul Martin ou Stephen Harper, aucune administration n'a réussi à réduire de façon permanente les émissions de GES au Canada⁸⁸. En effet, en dépit des engagements du Canada sur la scène internationale, seuls les secteurs de l'électricité et des déchets ont affiché une diminution de leurs émissions entre 1990 et 2015⁸⁹. Le secteur pétrolier et gazier, quant à lui, a vu ses émissions augmentées de 82 Mt entre 1990 et 2015 et la production de pétrole brut a augmenté de 131% pendant cet intervalle⁹⁰.

⁸¹ David Hughes, « Can Canada expand oil and gas production, build pipelines and keep its climate change commitments? (2016) Canadian Center for Policy Alternatives (CCPA) and Parkland Institute, à la p 6, en ligne : <[https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National Office, BC Office/2016/06/Can_Canada_Expand_Oil_and_Gas_Production.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office/2016/06/Can_Canada_Expand_Oil_and_Gas_Production.pdf)> [Hughes].

⁸² ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, supra note 65 à la p 90.

⁸³ OCDE, *Examens environnementaux*, supra note 23 à la p 211.

⁸⁴ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, supra note 65 à la p 26.

⁸⁵ Voir l'annexe B du Protocole de Kyoto, supra note 13.

⁸⁶ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, supra note 65 à la p 90.

⁸⁷ Gouvernement du Canada, *Withdrawal : Depositary notification*, 16 décembre 2011, C.N.796.2011. TREATIES-1.

⁸⁸ BVG, « Progrès vers la réduction des gaz à effet de serre », supra note 50.

⁸⁹ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, supra note 65 à la p 90. Le GIEC a d'ailleurs expliqué pourquoi, alors qu'il est plus rapide de décarboner le secteur de la production d'électricité que ceux de l'utilisation finale de l'énergie. Le secteur du transport est le plus difficile à décarboner. Voir GIEC, *Climate Change 2014 : Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, New York, 2014, à la p 479, [GIEC, *Mitigation of Climate Change 2014*].

⁹⁰ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, supra note 65 aux pp 85 et 88.

Il faut dire qu'avant 2016, le gouvernement fédéral n'avait adopté que des réglementations sectorielles relatives à l'intensité des émissions⁹¹, notamment dans les secteurs du transport⁹², de la production d'électricité⁹³ ainsi que du commerce de produits⁹⁴ (comme les appareils électroménagers et les dispositifs de chauffage et de climatisation). Malgré les six plans d'action fédéraux mis en place entre 1995 et 2010, aucun cadre juridique pancanadien assez ambitieux pour respecter la cible canadienne dans le *Protocole de Kyoto* n'a été élaboré et les efforts climatiques les plus sérieux ont été entrepris par les provinces⁹⁵.

Or, la situation actuelle au Canada affiche la même dichotomie entre lutte contre les changements climatiques et exploitation des hydrocarbures fossiles. Depuis l'entrée au pouvoir du gouvernement libéral le 4 novembre 2015, deux projets de pipelines ont été autorisés (Enbridge ligne 3 et Trans Mountain) et un autre a été refusé (Northern Gateway)⁹⁶. Dans l'Ouest canadien, les sables bitumineux de l'Alberta et les gaz de schiste de la Colombie-Britannique projettent des émissions de GES à la hausse. Le pétrole conventionnel saskatchewanais affiche quant à lui une certaine stabilité. Bien que de bien moindre importance, les gisements sous-marins de Terre-Neuve ou les projets pétroliers dans le Saint-Laurent sont également envisagés par les pouvoirs provinciaux. L'attrait de l'or noir reste présent sur l'ensemble du territoire canadien.

De plus, avec l'adoption du *Bill 25*⁹⁷ portant sur un plafonnement des émissions de ce secteur, le gouvernement albertain s'engage à ce que cette industrie ne puisse émettre plus de 100 Mt par année. C'est donc dire que si le Canada réussit à atteindre sa cible climatique à l'horizon 2030, la seule exploitation des sables bitumineux pourrait compter pour un peu moins de 20% (100/523) du portrait des émissions de GES du

⁹¹ Sur ce sujet, voir notamment : Mira Gauvin et Caroline Bélaïr, « Où en sommes-nous après la COP 21 – une revue des diverses mesures adoptées au Québec et au Canada pour réduire les émissions de gaz à effet de serre », *Développements récents en droit de l'environnement* (2016), Service de la formation continue du Barreau du Québec, à la p 13 [Gauvin et Bélaïr] ; OCDE, *Examens environnementaux*, supra note 69 à la p 193 ; Géraud de Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 : Changements Climatiques », dans *JurisClasseur Québec – Droit de l'environnement*, LexisNexis Canada, para. 19 [De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 »].

⁹² Il y a trois mesures réglementaires pertinentes adoptées en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) (LCPE) (LC 1999, c 33) : le *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers* (DORS/2010-201), *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs* (DORS/2013-24), ainsi que le *Règlement sur les émissions des véhicules routiers et de leurs moteurs* (DORS/2003-2).

⁹³ En ce qui a trait au secteur de la production d'électricité, le *Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon* (DORS/2012-167) a été adopté conformément aux paragraphes 93(1) et 330 (3.2) LCPE.

⁹⁴ Entre autres avec l'adoption de la *Loi sur l'efficacité énergétique* (LC 1992, c 36) ainsi que le *Règlement de 2016 sur l'efficacité énergétique* (DORS/94-651).

⁹⁵ Voir le graphique 4.5 du rapport de l'OCDE, *Examens environnementaux*, supra note 23 à la p 194.

⁹⁶ John Paul Tasker, « Trudeau cabinet approves Trans Mountain, Line 3 pipelines, rejects Northern Gateway » (29 novembre 2016), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/politics/federal-cabinet-trudeau-pipeline-decisions-1.3872828>>.

⁹⁷ Introduit le 1^{er} novembre 2016 par la ministre de l'environnement de l'Alberta Shannon Phillips : *Bill 25 : Oil Sands Emissions Limit Act*, 2016 Bill 25, Second Session, 29th legislature, 65 Elizabeth II.

Canada. En plus d'envoyer des signaux économiques contradictoires, une telle situation pose des problèmes d'équité quant à la juste répartition du fardeau entre les secteurs économiques⁹⁸.

Par ailleurs, l'Association canadienne des producteurs pétroliers (« ACPP ») prévoit que le nombre de barils par jour (b/j) produit au Canada passera de 4,2 millions en 2017 à 5,6 millions en 2035⁹⁹. Afin de pouvoir transporter davantage et exporter vers les marchés internationaux, l'industrie pétrolière a besoin de pipelines. Les projets Trans Mountain¹⁰⁰, Keystone XL¹⁰¹, Énergie Est¹⁰² et le remplacement de la ligne 3 d'Enbridge¹⁰³ permettraient d'exporter jusqu'à 7,9 millions b/j s'ils étaient tous construits, ce qui signifierait une surcapacité de 2,5 millions b/j¹⁰⁴. Cette situation nous amène à poser la question principale de la présente recherche : **est-ce que, compte tenu de ses projets d'autorisations d'oléoducs et des piliers du CPC, notamment la tarification du carbone, le gouvernement fédéral arrivera vraisemblablement à produire et exporter davantage de pétrole tout en atteignant ses objectifs climatiques?**

Il semble y avoir une impasse. Ce décalage entre la propension du gouvernement à favoriser l'essor des secteurs énergétiques et la volonté de lutter contre les changements climatiques, nous le dénommerons le « schisme de réalité du Canada »¹⁰⁵. L'écart continue de se creuser entre l'état des connaissances scientifiques qui responsabilisent l'humanité dans l'émergence de la crise climatique et les réponses politiques qui se maintiennent dans l'ambivalence et le tâtonnement. Il faut désormais modifier les grilles d'analyse des autorités publiques pour intégrer le long-terme dans le cadre décisionnel. Il faut donc départager entre deux pôles et concilier extractivisme et atténuation, intérêts nationaux et vision commune, court-terme et durabilité,

⁹⁸ Christophe Krolik et Raphaëlle Bach, « L'émergence d'un « test climatique » en droit fédéral canadien : vers une meilleure prévention des dommages climatiques » dans Marta Torre-Schaub et al (dir.), *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?*, Mare & Martin, Paris, 2018 à la p 314 [Krolik et Bach].

⁹⁹ ACPP, « 2018 Crude Oil Forecasts 2018 », supra note 69 à la p. ii.

¹⁰⁰ Acheminant le pétrole extrait des sables bitumineux au port de Vancouver, ce projet a été approuvé le 29 novembre 2016 par le gouvernement fédéral. Il y a toutefois un affrontement politique entre l'Alberta et la Colombie-Britannique à ce sujet. Voir par exemple l'article en ligne de Tony Seskus, « Oil, water and wine: Escalating Alberta-B.C. feud threatens future of Trans Mountain Pipeline (7 février 2018), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/business/pipeline-notley-horgan-1.4519530>>.

¹⁰¹ ACPP, « Crude Oil Forecasts 2018 », supra note 69, à la p iv. Ce projet permettrait de lier la production albertaine jusqu'à Port Arthur dans l'état du Texas aux États-Unis. Le président américain a donné sa permission le 24 mars 2017.

¹⁰² *Idem*. Ce qui permettrait de transporter le pétrole de l'Alberta jusqu'aux raffineries de Montréal et de Saint-John. Ce projet a toutefois été abandonné en octobre 2017. Voir l'article en ligne d'Alexandre Shields, « Trans Canada annonce la fin du projet Énergie Est » (5 octobre 2017), en ligne : Le Devoir <<http://www.ledevoir.com/societe/environnement/509695/transcanada-annonce-jeudi-la-fin-du-projet-d-oleoduc-energie-est>>.

¹⁰³ Afin d'acheminer le pétrole jusqu'au Lac Supérieur. Ce projet a été approuvé par le gouvernement fédéral le 29 novembre 2016. Voir ACPP, « Crude Oil Forecasts », supra note 69, à la p iv.

¹⁰⁴ Thomas Gunton, « Is Canada setting itself up for a pipeline glut ? » (12 janvier 2017), en ligne : The Globe and Mail <<https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/is-canada-setting-itself-up-for-a-pipeline-glut/article33603108/>>.

¹⁰⁵ Ce sont les auteurs Stefan Aykut et Amy Dahan qui ont utilisé cette expression dans leur ouvrage très stimulant sur la gouvernance climatique. Voir Aykut et Dahan, supra note 37 à la p 400.

argent et science, élitisme et démocratie. Nous avons mentionné d'entrée de jeu qu'il s'agissait d'une équation à deux échelons, qui devait considérer autant les ressources naturelles et les aspects énergétiques (*inputs*) que les émissions de GES et les pollutions (*outputs*). Le principal défi se situe donc dans la cohérence de l'action gouvernementale, alors qu'il faut solutionner les crises conjointes de l'énergie et du climat.

Or, le facteur qui rend si difficile l'enclenchement de la transition énergétique bas-carbone, c'est justement le fait que nos institutions, nos dynamiques politiques, nos économies et notre structure sociale ont évolué sans contrainte climatique avant le *Protocole de Kyoto*, signé en 1997 et entré en vigueur en 2005. Dès lors, on peut comprendre que d'importants groupes d'intérêt résistent au changement et que nos gouvernements peinent à se sortir de l'ancien modèle. C'est ce que le politologue Timothy Mitchell explique dans son ouvrage *Carbon Democracy*¹⁰⁶. Selon lui, l'ordre mondial et le système financier actuel se sont construits en fonction des flux de pétrole et en raison de l'influence de l'industrie pétrolière et de nos modes de vie dépendants de cette énergie¹⁰⁷. On peut en conclure que la transformation requise par la transition énergétique sera longue et hasardeuse, car il existe de nombreux obstacles qui se dressent face à l'effort de décarbonisation, tels que l'effet rebond, les *path dependencies* et le *carbon lock-in*¹⁰⁸, le repli national, l'effritement du multilatéralisme, les coûts sociaux non internalisés, etc¹⁰⁹.

C'est dans un tel contexte que le gouvernement fédéral actuel prévoit de nouvelles mesures internes pour bâtir sur l'élan gagné à Paris en 2015. La pièce maîtresse adoptée sous la gouverne du nouveau chef Justin Trudeau, le *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques* (« CPC »), dresse un inventaire de mesures qui devraient permettre au fédéral d'atteindre sa cible climatique. Hormis le « schisme de réalité du Canada », il y a d'autres embûches qui s'ajoutent à l'application du CPC au Canada, alors que le fédéralisme canadien, l'ordre constitutionnel et l'équité interprovinciale sont tous des aspects à considérer au cœur de la problématique.

Preuve d'une difficile consultation avec les gouvernements infranationaux, la Saskatchewan n'a toujours pas signé le CPC. De plus, cette dernière et l'Ontario ont intenté un recours auprès de leur Cour d'appel respective afin de contester la constitutionnalité de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (« LTPGES »). Au groupe des provinces récalcitrantes, il faut également ajouter le Manitoba, le

¹⁰⁶ Timothy Mitchell, *Carbon Democracy : Le pouvoir politique à l'ère du pétrole*, Éditions La Découverte, Paris, 2013.

¹⁰⁷ Il est possible de consulter diverses sources : Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 464 ; Jason MacLean, « Paris and Pipelines? Canada's Climate Policy Puzzle », *Journal of Environmental Law and Practice* (JELP), Vol. 32 (1), 2018 à la p 54 [MacLean, « Paris and Pipelines? »].

¹⁰⁸ Pour plus de détails sur les dépendances au sentier et le phénomène de lock-in, voir : Gregory C. Unruh, « Understanding carbon lock-in » (2000) 28 *Energy Policy* 817-830 ; voir aussi Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 484.

¹⁰⁹ Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 631.

Nouveau-Brunswick et l'Alberta qui refusent de se joindre à la stratégie pancanadienne pour diverses raisons. La province albertaine invoque entre autres le blocage quant à l'expansion du réseau de pipelines du pays, alors que l'arrêt du projet d'oléoduc Trans Mountain a mis un frein à l'adhésion du gouvernement de Rachel Notley au CPC. En bref, cinq entités fédérées ont déjà quitté le train : les trois provinces des prairies canadiennes (Alberta, Saskatchewan et Manitoba), la province la plus peuplée du Canada, l'Ontario, ainsi que le Nouveau-Brunswick. Ce groupe de cinq provinces s'est distancé de la stratégie pancanadienne afin de lutter contre les émissions de GES, ce qui oblige le gouvernement d'Ottawa à imposer de façon unilatérale le modèle fédéral sur la tarification du carbone. Ce dernier sujet risque donc de représenter un des principaux enjeux des élections fédérales de 2019, alors que se dessine un front commun des chefs conservateurs au pays¹¹⁰.

Dans ce contexte, le fédéralisme canadien pourrait, soit être la clé de voûte permettant l'adoption de mécanismes efficaces et adaptés à chaque entité fédérée, ou encore un frein important à la coopération intergouvernementale. Dans le cadre de l'analyse juridique du défi climatique canadien, il est donc essentiel d'examiner si le gouvernement fédéral intervient dans les champs de compétences provinciales lorsqu'il doit donner son aval pour l'expansion du réseau de pipelines au pays ou lorsqu'il compte imposer un prix sur le carbone pancanadien. Lors de l'élaboration d'une stratégie climatique, il y a certes de nombreux facteurs à considérer (prévisibilité, efficience, équité, etc.), mais la compétence constitutionnelle en est une d'une importance cruciale. La deuxième partie du mémoire permettra d'examiner cet aspect en répondant à la question : ***comment le gouvernement fédéral compte-t-il s'y prendre pour appliquer l'Accord de Paris dans le droit interne du Canada?***

De plus, la mise en œuvre du CPC au Canada promet une application laborieuse compte tenu de certaines inégalités provinciales qui s'annoncent. Il faut d'abord se pencher sur le fardeau de réduction des émissions de GES à faire assumer aux différents modes de production et de consommation non viables présents sur l'ensemble du territoire canadien. De façon générale, parmi les secteurs émetteurs qui puissent être sensibles pour chaque province, on peut nommer le gaz naturel de la Colombie-Britannique, le pétrole de l'Alberta, les mines de la Saskatchewan, l'industrie automobile de l'Ontario, les industries chimiques et les usines de pâtes et papiers du Québec, ou encore les raffineries de pétrole dans l'est du Canada. Le secteur des transports (routier, aérien, maritime et ferroviaire) est également problématique partout au pays, de même que l'agriculture industrielle. Par ailleurs, une autre source d'inégalités provinciales concerne l'équivalence entre les différents systèmes de tarification du carbone. Sur ce dernier point, il faut mentionner que Christy Clark,

¹¹⁰ Il y en a six à mentionner : Jason Kenney (Alberta), Scott Moe (Saskatchewan), Brian Pallister (Manitoba), Doug Ford (Ontario), Blaine Higgs (Nouveau-Brunswick) et Andrew Scheer (fédéral). Voir Paul Wells, « A carbon tax ? Just try them. » (7 novembre 2018), en ligne : Maclean's <<https://www.macleans.ca/politics/ottawa/a-carbon-tax-just-try-them/>>.

l'ex-première ministre de la Colombie-Britannique, avait, lors des négociations du *CPC* fin 2016, manifesté d'entrée de jeu son inquiétude quant à un possible manque d'équité entre sa taxe carbone et les autres mécanismes existants au pays, tel que le marché du carbone du Québec¹¹¹. Il faut donc tendre vers l'unicité d'un prix sur les émissions de CO₂ sur l'ensemble du territoire canadien, ce qui exige de coordonner la progression des systèmes provinciaux.

Bref, bien que la stratégie fédérale ait permis d'importantes avancées jusqu'à maintenant, il y a de nombreux défis qui devront être surmontés. Afin d'en venir à bout, le Canada doit garder en tête les quatre rôles d'un État dans la transition énergétique : ***stabiliser, impulser, amortir et aligner***. Comme nous le détaillerons plus loin, il est primordial que l'État intervienne massivement pour mener à bien le virage vert, et il doit le faire de façon cohérente et intégrée. En effet, l'État doit établir une trajectoire de réduction de ses émissions de GES à long terme (*stabiliser*), il doit élaborer un plan d'action qui permette d'orienter les investissements de façon à financer la transition (*impulser*), il doit s'assurer que les individus et les gouvernements infranationaux adhèrent à son projet de transition (*amortir*) et il doit intégrer la contrainte climatique dans toutes les facettes de son administration et agir avec cohérence (*aligner*).

En reprenant les principaux éléments de chacun de ces rôles, le présent mémoire vise également à répondre à la question: ***est-ce que le gouvernement fédéral assume ses différents rôles relatifs à la transition énergétique (stabiliser, accélérer, amortir et aligner) de manière cohérente (réglementation, investissement, autorisation de pipelines, subventions, etc.) dans l'objectif de favoriser l'atteinte de sa CDN en 2030?***

Or, la démonstration qui suit semble indiquer que les mesures canadiennes comprises dans le *CPC* ne permettent pas au Canada de continuer l'exploitation des réserves de pétrole au pays tout en atteignant ses cibles climatiques. En effet, le gouvernement fédéral est incohérent dans sa gestion de la crise climatique. En élaborant le *CPC*, le gouvernement fédéral trace effectivement une trajectoire à long terme, en plus d'impulser le financement de la transition énergétique et de prévoir la flexibilité nécessaire pour favoriser l'adhésion des provinces et des groupes sociaux les plus vulnérables à sa stratégie. Toutefois, il manque de cohérence dans ses politiques, en continuant de subventionner les énergies fossiles et en autorisant l'expansion du réseau de pipelines au pays.

Afin de confirmer notre hypothèse de recherche, des critères d'analyse ont été répertoriés pour chacun des rôles de l'État. Voici un tableau récapitulatif, qui sera expliqué en détail dans la section sur le cadre théorique.

¹¹¹ CBC Radio, « The fine print of Canada's new climate change deal » (10 décembre 2016), en ligne : CBC, <<https://www.cbc.ca/radio/thehouse/the-fine-print-of-canada-s-new-climate-change-deal-1.3887037>>.

Tableau 1. Grille d'analyse basée sur les rôles de l'État dans la transition énergétique¹¹²

Question 1:	Est-ce que les règles vont perdurer?
Critères juridiques de la stabilisation :	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de non-régression • Équité intergénérationnelle • Prévisibilité (transparence, crédibilité, simplicité) • Planification et progression • Gouvernance (révision périodique, possibilité d'amélioration, potentiel d'annulation, institutionnalisation des règles) • Modélisation économique intégrée
Question 2:	Comment les règles fonctionnent-elles et sont-elles efficaces?
Critères juridiques de l'impulsion:	<ul style="list-style-type: none"> • Principe du pollueur-payeur • Efficacité économique (efficience) • Rigueur (actuelle, à long terme) • Couverture, champ d'application du droit • Support par des ressources adéquates
Question 3:	À qui les règles s'appliquent-elles et quelles seront les conséquences sociales et politiques de l'adoption de ces règles?
Critères juridiques de l'amortissement (entre les provinces):	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de la coopération intergouvernementale • Équité interprovinciale (tenir compte de l'impact asymétrique des politiques entre les provinces) • Flexibilité (quant aux agents, quant aux secteurs) • Décentralisation (quant aux provinces) • Considération des interactions et des chevauchements entre les différentes politiques • Harmonisation des prix carbone implicite et explicite
Critères juridiques de l'amortissement (entre les individus) :	<ul style="list-style-type: none"> • Équité et solidarité sociales • Neutralité fiscale • Recyclage des recettes
Question 4 :	Est-ce que le gouvernement fédéral agit de façon cohérente et coordonnée d'un point de vue d'ensemble?
Critères juridiques de la cohérence :	<ul style="list-style-type: none"> • Principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques • Cohérence

¹¹² Les critères ont été répertoriés dans divers articles : Chris Ragan et al, « Soutenir la tarification du carbone : Comment identifier les politiques qui complètent véritablement un prix carbone à l'échelle de l'ensemble de l'économie », Rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada, 2017 à la p 26, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/fr/reports/soutenir-la-tarification-du-carbone-politiques-complementaire/>> [Ragan et al]; Dale Beugin et al, « Rigueur comparée des politiques de tarification du carbone », Rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada, 2016 à la p 3, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/fr/reports/rigueur-comparee-des-politiques-de-tarification-du-carbone/>> [Beugin et al]; Flavio de Miranda Ribeiro et Isak Kruglianskas, « Principles of environmental regulatory quality : a synthesis from literature review » (2015) 96 Journal of Cleaner Production aux pp 58-76; Tracy Snoddon et Debora Vannijnatten, « Carbon Pricing and Intergovernmental Relations in Canada » (2016) 12 Institute for Research on Public Policy (IRPP), disponible en ligne : <<http://irpp.org/research-studies/insight-no12/>> [Snoddon et VanNijnatten]. Maria Socorro Manguiat et Andy Raine, « Strengthening National Legal Frameworks to Implement the Paris Agreement » (2018) 12:1 Carbon and Climate Law Review à la p 17 [Socorro Manguiat et Raine] ; *Déclaration de Rio*, supra note 33.

Autrement dit, notre recherche vise à évaluer la crédibilité des mesures canadiennes comprises dans le *CPC* afin d'atteindre les objectifs climatiques. Pour ce faire, le présent mémoire sera subdivisé en trois parties. Les principales caractéristiques du droit des changements climatiques seront d'abord expliquées afin de cerner les défis juridiques qui y sont liés. En ayant conscience de ces enjeux, les quatre rôles que l'État doit assumer dans la transition énergétique seront théorisés et une grille d'analyse en sera tirée (**Première partie**). Par la suite, il sera question des aspects constitutionnels liés à la mise en œuvre d'un traité international tel que l'*Accord de Paris*, et à l'adoption de mesures visant à contrôler la pollution des émissions de GES, compte tenu du partage des pouvoirs législatifs au Canada. Cette première partie permettra de détailler le contenu du traité international adopté en 2015 à la COP 21 et d'expliquer les difficultés constitutionnelles liées à son application dans le droit interne du Canada, qui se matérialise principalement par l'adoption du *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques* (**Deuxième partie**). Finalement, nous procéderons à une analyse critique du *CPC*, dans le but d'évaluer comment le gouvernement fédéral assume son rôle dans la transition énergétique et dans l'accomplissement de la cible climatique en 2030 (**Troisième partie**). Cette dernière partie vise à améliorer la compréhension des juristes face à la multitude d'outils existants (normes, taxes, systèmes de plafonnement et d'échanges) afin d'atteindre des résultats d'atténuation, ainsi qu'à considérer la cohérence de l'action gouvernementale.

Tableau 2. Résumé des questions de recherche

Question de recherche principale	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Est-ce que, compte tenu de ses projets d'autorisations d'oléoducs et des piliers du <i>CPC</i>, notamment la tarification du carbone, le gouvernement fédéral arrivera vraisemblablement à produire et exporter davantage de pétrole tout en atteignant ses objectifs climatiques?
Première partie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Qu'est-ce que le droit des changements climatiques? ➤ Quel est le rôle (juridique) de l'État dans la transition énergétique? [Construction du modèle d'analyse]
Deuxième partie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comment le gouvernement fédéral canadien compte-t-il s'y prendre pour respecter ses engagements prévus dans l'<i>Accord de Paris</i> et l'appliquer dans le droit interne du Canada? ➤ Est-ce que le gouvernement fédéral possède l'autorité constitutionnelle afin légiférer sur le contrôle des émissions de GES et la tarification du carbone? Quelle en est la portée?
Troisième partie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Est-ce que le gouvernement fédéral assume ses différents rôles relatifs à la transition énergétique (stabiliser, accélérer, amortir et aligner) de manière cohérente (réglementation, investissement, autorisation de pipelines, subventions, etc.) dans l'objectif de favoriser l'atteinte de sa CDN en 2030?

Partie I - L'identification des principaux défis juridiques et l'élaboration du cadre théorique

La première partie du présent mémoire vise à fournir divers éléments qui caractérisent le corpus juridique concernant les changements climatiques. Une fois ces quelques particularités étalées, il sera possible d'identifier les principaux enjeux juridiques qui sont au cœur de l'effort climatique canadien. Par la suite, l'aspect méthodologique et le cadre théorique seront abordés. Il sera question du choix du pluralisme juridique comme méthodologie adaptée à la problématique et des quatre rôles de l'État dans la transition énergétique.

Chapitre 1. Le droit des changements climatiques: caractéristiques et enjeux

De façon générale, le droit des changements climatiques se différencie des autres domaines traditionnels de par certains éléments distinctifs. Il faut d'abord mentionner qu'il ne s'agit pas d'un corpus législatif uniforme, mais plutôt d'une panoplie de mesures qui composent un ensemble hétérogène et qui constituent le plan de lutte contre les changements climatiques d'un pays. Il est toutefois pertinent de se référer à Gérard de Lassus Saint-Geniès qui définit ce droit de la façon suivante:

Le droit des changements climatiques peut être défini comme l'ensemble des normes et mécanismes juridiques qui sont spécifiquement destinés à atténuer les émissions humaines de GES et à préparer l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques¹¹³.

Dans le cadre de ce mémoire, seul le sujet de l'atténuation sera traité et la thématique de l'adaptation sera écartée. Ainsi, les défis qu'amènent les changements climatiques viennent bouleverser les fondements matériels, spatiaux et temporels sur lesquels le droit s'appuie normalement¹¹⁴. Les prochaines sections fournissent des détails relativement à chacun de ces fondements. Il sera ensuite question de la diversité des outils disponibles pour les pouvoirs publics afin de lutter contre les changements climatiques.

Section 1. À quoi le droit des changements climatiques s'intéresse-t-il?

Premièrement, étant donné la grande variété des sources d'émissions de GES dans l'économie, il va de soi que ce droit doit réguler et s'appliquer à l'ensemble des secteurs d'activité contribuant au problème. Son champ d'application est donc très vaste¹¹⁵. En effet, ce sont les « fondements matériels » du droit qui sont amenés à être modifiés, car les changements climatiques concernent bon nombre de politiques et d'actions¹¹⁶.

¹¹³ De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 5.

¹¹⁴ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 10.

¹¹⁵ De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 5.

¹¹⁶ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 11.

Les solutions doivent émerger autant en droit public qu'en droit privé, dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

À ce sujet, il faut seulement mentionner que la transition énergétique s'opère de multiples façons : en modifiant les méthodes agricoles traditionnelles, repensant la culture urbanistique, changeant les modèles de production basés sur la consommation d'énergies fossiles, rendant le transport durable, imposant un tarif environnemental aux importations, etc.¹¹⁷ Le philosophe Dominique Bourg remarque avec justesse que la principale difficulté du défi climatique est d'« infléchir les modes de vie individuels », ce qui nécessite de modifier « de façon frontale des intérêts majeurs ou des habitudes solidement ancrées »¹¹⁸. Évidemment, ces profonds changements amènent leur lot de résistances et de conflits, alors que les politiques d'atténuation sont synonymes d'une diminution de la consommation de viandes, de véhicules utilitaires sport (VUS), de maisons spacieuses en milieu périurbain et de biens matériels en général¹¹⁹. À cet égard, on peut se référer à l'article 4.1 c) de la CCNUCC qui énumère les secteurs pertinents, soit ceux de « l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, des forêts et de la gestion des déchets ».

Simplement dit, c'est notre dépendance aux énergies fossiles qui doit être réduite¹²⁰. Or, c'est justement l'ubiquité du carbone dans la société qui pose problème. En fait, il suffit de se renseigner sur l'équation du professeur Yoichi Kaya pour cerner l'ampleur de la problématique, qui indique que la quantité de CO₂ est émise en fonction « du contenu en gaz carbonique de l'énergie multiplié par l'intensité énergétique de l'économie multiplié par la production par habitant multiplié par la population »¹²¹. C'est donc dire qu'afin de réduire nos émissions de GES, il faut réduire la teneur en énergie de nos procédés économiques (production, transports, services) tout en décarbonisant l'énergie utilisée, ce qui implique de rompre avec le paradigme technico-énergétique qui s'est établi depuis les révolutions industrielles et qui suppose que le développement économique est dépendant des énergies fossiles et du carbone qu'elles contiennent. L'auteur Mehdi Abbas aborde cet aspect de la problématique comme étant « structurel », en soulignant l'importance de permettre un régime de croissance qui ne coïncide pas avec une augmentation des émissions de GES¹²². Pour résumer, la décarbonisation de l'économie implique une double nécessité : découpler l'interdépendance entre le développement économique et l'utilisation d'énergies fossiles en plus d'utiliser des énergies de substitution démontrant un bilan carbone neutre. Bref, il faut viser une meilleure maîtrise de notre énergie.

¹¹⁷ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 147.

¹¹⁸ Dominique Bourg, « Le défi climatique : les limites des politiques publiques », (2003) 335:6 Comptes rendus – Géoscience à la p 639 [Bourg, « défi climatique »].

¹¹⁹ Bourg et Whiteside, *supra* note 19 à la p 15.

¹²⁰ Précisons toutefois qu'il y a d'autres secteurs non liés à l'énergie qui soient impliqués, tels que l'agriculture, la foresterie, les déchets, l'aménagement du territoire, ainsi que certains procédés industriels.

¹²¹ Pour plus de détails, Voir : Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 51.

¹²² Abbas, *supra* note 2 à la p 22.

D'autres facteurs accentuent le problème, tels que l'abstraction scientifique de certains indicateurs utilisés couramment (ex. température moyenne du globe)¹²³ ainsi que l'invisibilité de la pollution par le carbone. En effet, bien que la majorité de nos activités quotidiennes émettent des émissions de GES (manger, s'éclairer, se déplacer, se réchauffer, etc.) les conséquences des changements climatiques sont à peine perceptibles, alors que « seule la production de connaissances scientifiques permet de l'objectiver »¹²⁴. Nous avons donc affaire à une crise mondiale d'une gravité inédite, qui ne s'apprécie guère individuellement et qui n'est pas accessible à nos sens¹²⁵.

Bref, nos économies sont fortement dépendantes des hydrocarbures fossiles, ce qui représente le premier défi juridique, soit l'action « multisecteur »¹²⁶. Or, les politiques de réduction d'émission de GES sont trop souvent catégorisées comme étant des politiques environnementales, ce qui ajoute une problématique supplémentaire, celle de la qualification. C'est d'ailleurs sur ce point que se trouve la principale difficulté, soit celle de répondre à un enjeu transversal. Alors que nos institutions sont trop souvent fragmentées et scindées, les actions climatiques doivent intégrer de nombreuses autres préoccupations planétaires, telles que l'approvisionnement énergétique, la lutte contre la famine et l'extrême pauvreté, la sécurité internationale et l'immigration, l'aide au développement, la protection de la biodiversité, etc.¹²⁷ Un déterminant majeur dans la réponse climatique est donc la « transversalité de l'action »¹²⁸, c'est-à-dire l'exigence de combiner tous ces paramètres en agissant de façon cohérente, structurée et intégrée. La présente étude juridique nécessite donc qu'on s'attarde au principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques, car celui-ci permet de répondre au défi de l'action multisecteur et ainsi revoir les fondements matériels du droit.

Bref, la décarbonisation de l'économie doit se faire tout en garantissant des conditions de vie décentes à une population mondiale qui dépassera 9 milliards d'habitants à l'horizon 2050. Cette facette de la problématique est qualifiée de « systémique », alors que le défi climatique nous amène à repenser les inégalités sociales, la coopération nord-sud et la coopération Sud-Sud, les choix de mode de vie et les jeux de puissance sur

¹²³ Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 416 : « L'abstraction scientifique accentue le schisme. La température moyenne du globe est une variable fictive et abstraite qui joue un rôle crucial dans les modèles et les projections climatiques à long terme et qui a été au cœur de la construction du changement climatique comme problème public mondial ».

¹²⁴ Stéphane Foucart, « Climat : la démocratie à l'épreuve de l'environnement » (3 janvier 2019), en ligne : Le Monde, <https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/01/03/la-democratie-a-l-epreuve-de-l-environnement_5404750_3232.html>.

¹²⁵ Bourg et Whiteside, *supra* note 19 à la p 12. Les auteurs mentionnent les changements climatiques, mais également d'autres problèmes liés à la dégradation de l'environnement comme l'érosion de la biodiversité, la pollution nucléaire, etc.

¹²⁶ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 11.

¹²⁷ Le préambule de l'*Accord de Paris* reconnaît d'ailleurs la nécessité de prendre en compte la sécurité alimentaire, les droits de l'Homme, le droit à la santé, le droit au développement, l'égalité des sexes, l'équité entre les générations, etc.

¹²⁸ Arnaud Van Waeyenberge, « Lutter contre le réchauffement climatique : le cas des marchés du carbone », dans Caroline Bricteux et Benoît Frydman, *Les défis du droit global*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2018 à la p 148 [Van Waeyenberge].

l'échiquier mondial¹²⁹. Bien plus qu'un problème lié à l'environnement, les changements climatiques sont au cœur des enjeux contemporains¹³⁰.

Section 2. Qui est responsable d'élaborer le droit des changements climatiques ?

Deuxièmement, les changements climatiques provoquent une réponse provenant de plusieurs foyers normatifs. La raison en est fort simple : le caractère global de la problématique. En effet, alors que les émissions de GES sont produites localement, elles peuvent occasionner des conséquences au-delà des frontières d'un État. Autrement dit, les émissions de GES représentent une externalité ayant un caractère transfrontalier. Ainsi, ce sont les « fondements spatiaux » des systèmes juridiques qui sont bouleversés¹³¹, car toute la communauté internationale est concernée. Il faut d'ailleurs mentionner qu'il existe une asymétrie entre les sources d'émissions et leurs effets, ce que certains dénomment l'injustice climatique : les principaux pollueurs, les pays développés et émergents, sont les responsables historiques du problème, alors que les pays en développement (PED) et les moins avancés (PMA) en subissent les effets dévastateurs¹³².

Ainsi, le droit des changements climatiques émerge de plusieurs sources, soit international, régional, transnational, national, infranational et municipal¹³³. Le droit international, bien que non contraignant, devrait se prolonger dans les ordres juridiques internes et ultimement affecter les particuliers et les acteurs privés¹³⁴. Ici, le droit international agit d'abord et avant tout comme un « outil de coopération », qui doit être repris par les États parties afin de produire de réels effets. Cette nécessité de coopérer est primordiale, étant donné qu'il s'agit de la protection d'un bien public mondial, l'atmosphère, et qu'une collaboration doit se former sur plusieurs échelons¹³⁵. Ainsi, en plus d'être structurelle et systémique, la problématique en est une qui concerne la gouvernance globale¹³⁶.

Par ailleurs, le caractère transfrontalier des émissions de GES devrait amener une préférence envers un droit

¹²⁹ Abbas, *supra* note 2 aux pp 13 et 22.

¹³⁰ Sur ce sujet, les auteurs Jean-Marc Jancovici et Alain Grandjean remarquent avec justesse que « le mot environnement est mal choisi : il donne à penser qu'il s'agit de questions extérieures au destin des hommes, alors qu'il s'agit du cœur du sujet ». Voir Jean-Marc Jancovici et Alain Grandjean, « C'est maintenant! 3 ans pour sauver le monde », *Éditions du seuil*, Paris, 2009 à la p 200 [Jancovici et Grandjean].

¹³¹ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 10.

¹³² L'auteur François Gemenne mentionne même qu'il existe une double injustice climatique, soit à l'échelle géographique, mais également à l'échelle temporelle. Gemenne, *supra* note 3 à la p 34.

¹³³ De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 5.

¹³⁴ Cette dernière remarque amène des interrogations sur les imbrications entre les différents paliers juridiques. Est-ce que le droit interne d'un État possède les outils adéquats pour faire face au changement climatique ? Comment articuler les différents niveaux d'action ? Pour plus de détails, voir Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 10.

¹³⁵ Selon plusieurs, l'aboutissement vers des règles uniformes à l'échelle internationale, tel qu'un marché mondial du carbone est nécessaire pour avoir un outil qui concorde avec l'ampleur du défi.

¹³⁶ Abbas, *supra* note 2 à la p 22.

international centralisateur et contraignant, afin que ce soit l'autorité démontrant une juridiction suffisamment vaste qui puisse appréhender l'enjeu dans sa globalité¹³⁷. Toutefois, le régime du climat est encore incapable de « dépasser la logique des souverainetés nationales »¹³⁸, ce qui empêche la construction d'un droit international qui coïncide avec la gravité de la menace. Le préambule de la CCNUCC en fait d'ailleurs mention en « *réaffirmant* que le principe de la souveraineté des États doit présider à la coopération internationale destinée à faire face aux changements climatiques »¹³⁹.

En droit international public, il est reconnu que chaque État souverain peut exercer de façon autonome ses compétences et ses fonctions à l'intérieur de son territoire. Ce dernier représente l'« assise spatiale » de la souveraineté¹⁴⁰. Historiquement, le droit international public a permis de protéger la souveraineté territoriale, suite aux pressions exercées par les pays en développement¹⁴¹. Par exemple, la *Résolution sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles*¹⁴² de 1962 implique la reconnaissance du « droit inaliénable qu'a tout État de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles ». De même, la *Déclaration sur le droit au développement*¹⁴³ de 1986 rappelle « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en vertu duquel ils ont le droit de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel ». Bien qu'il s'agisse d'un petit échantillon et que ce ne sont pas des traités internationaux, mais plutôt des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, on comprend bien l'intention derrière ces textes qui est d'insister sur le libre exercice des souverainetés nationales. Il n'a donc pas été surprenant d'observer, lors du Sommet de Rio de 1992, que les États aient inclus des dispositions sur le respect de leur souveraineté dans les différents instruments adoptés, notamment au principe 2 de la *Déclaration de Rio*, à l'article 3 de la *Convention sur la diversité biologique*¹⁴⁴, ainsi que dans le préambule de la *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification*¹⁴⁵.

Or, les seules limitations à la souveraineté étatique se retrouvent à être les obligations internationales, ce qui

¹³⁷ Michaël Faure, *L'analyse économique du droit de l'environnement*, Metro Institute for Transnational Legal Research, Bruxelles, 2007 à la p 270.

¹³⁸ Abbas, *supra* note 2 à la p 99.

¹³⁹ CCNUCC, préambule, para. 9.

¹⁴⁰ Pierre-Marie Dupuy et Yann Kerbrat, *Droit international public*, 11^e éd., Éditions Dalloz, Paris, 2012 à la p 56 [Dupuy et Kerbrat].

¹⁴¹ *Ibid*, p. 90.

¹⁴² *Résolution sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Doc off AG, 17^e sess, Résolution 1803 (XVII), 14 décembre 1962.

¹⁴³ *Déclaration sur le droit au développement*, Doc off AG, 41^e sess, Résolution 41/128, 4 décembre 1986.

¹⁴⁴ *Convention sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, 1760 RTNU 170 (entrée en vigueur : 29 décembre 1993).

¹⁴⁵ *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*, 17 juin 1994, 1954 RTNU 3 (entrée en vigueur : 26 décembre 1996).

fait en sorte qu'il ne s'agit pas d'un « pouvoir absolu et inconditionné »¹⁴⁶. Ce même principe 2 de la *Déclaration de Rio* énonce que les États ont le droit souverain sur leur territoire, mais également « le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ». Dans un contexte de réchauffement climatique où les dommages environnementaux se situent à l'échelle mondiale, on réalise toute la pertinence à accorder au devoir de protéger l'environnement au-delà des frontières étatiques. Or, le nœud du problème réside dans la recherche d'un compromis optimal entre le respect des souverainetés nationales sur les ressources naturelles et la prise en compte des besoins de la communauté internationale tout entière¹⁴⁷. En effet, un enjeu comme celui du réchauffement climatique obligerait normalement à faire respecter des engagements et à en sanctionner l'inexécution. Toutefois, un renforcement trop prononcé du droit international pourrait être contreproductif, en ce que les États parties ne feraient qu'ignorer un régime qui viendrait limiter excessivement leur souveraineté¹⁴⁸. Dans une perspective de droit international public, ce sont deux principes généraux qui sont difficilement conciliables: le principe de souveraineté permanente et celui du développement durable¹⁴⁹.

Comme on le sait, les États deviennent seulement liés par les règles des traités internationaux lorsqu'ils donnent leur consentement (c'est le principe du libre consentement). Il existe donc une distinction importante entre le droit interne et le droit international : le premier est un droit de type institutionnel, alors que le deuxième est de type relationnel¹⁵⁰. Dans l'ordre juridique interne d'un pays démocratique, le système judiciaire peut contraindre l'exécution des dispositions d'une loi. Sur la scène internationale, il n'y a toutefois pas d'institution équivalente qui se charge d'appliquer le droit, et la prévention contre l'inexécution sera davantage tournée vers des mécanismes de conformité comme la pression des pairs (*peer pressure*), le « *name and shame* », la production de rapports périodiques, des procédures de suivi, etc. Ce type de mécanismes est fréquent en droit international de l'environnement. L'article 15.2 de l'*Accord de Paris* n'y fait pas exception, en insistant sur la « facilitation » qui « fonctionne d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive »¹⁵¹.

¹⁴⁶ Les auteurs écrivent d'ailleurs que la souveraineté « est un faisceau de compétences exercées dans l'intérêt général de la population nationale, mais aussi, quoique dans une bien moindre mesure, dans celui des intérêts généraux de la communauté internationale dans son ensemble ». Dupuy et Kerbrat, *supra* note 140 à la p 91.

¹⁴⁷ Les auteurs Pierre-Marie Dupuy et Yann Kerbrat élaborent longuement sur la « protection de l'environnement terrestre ». Voir Dupuy et Kerbrat, *supra* note 140 aux pp 870-883.

¹⁴⁸ Alex Macleod et al, *Relations internationales: Théories et concepts*, 3^e éd., Athéna Éditions, Outremont, 2008 à la p 107 [Macleod et al].

¹⁴⁹ Jean-Maurice Arbour et Geneviève Parent, *Droit international public*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2012 à la p 837 [Arbour et Parent].

¹⁵⁰ Pierre-François Mercure. *Droit international public (DRT 109)*, recueil de cours, Faculté de droit, Université de Sherbrooke, Hiver 2013.

¹⁵¹ Article 15.2 de l'*Accord de Paris*, *supra* note 47.

Lorsque les États négocient un traité international, la règle du libre consentement et la recherche d'une adhésion collective requièrent l'obtention d'un consensus. Le principe 12 de la *Déclaration de Rio* souligne justement que « les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international ». Or, dans un forum regroupant plus de 190 pays, il devient complexe de trouver une formule à laquelle tous pourraient ou voudraient consentir, surtout si elle prévoit des sanctions, une réelle force juridiquement contraignante ou même une institution supranationale possédant de larges pouvoirs. C'est ce qui explique que les conventions internationales portant sur les changements climatiques se rapprochent davantage à des déclarations d'intention, fixant un objectif collectif et laissant une grande latitude aux États pour agir et la mettre en œuvre. Lorsque vient le temps d'appliquer les traités climatiques, à l'instar des autres traités internationaux, le principe devient celui de l'exécution de bonne foi (*pacta sunt servanda*).

Cette implication de plusieurs niveaux et échelles d'action amène donc une deuxième problématique juridique de taille : la gouvernance multiniveau¹⁵². En effet, le caractère global du défi nécessite une « mobilisation à tous les échelons territoriaux »¹⁵³. Il faut donc tenir compte du régime international du climat et des actions menées par les autorités nationales, mais également de celles de toutes les entités non parties (infranationales, municipales et privées). Cela amène donc un enchevêtrement des différentes actions climatiques et un chevauchement au niveau de l'application du droit. C'est donc dire qu'il y a une multiplicité de juridictions exerçant une souveraineté sur son territoire qui mènent en parallèle des plans afin d'atténuer les émissions de GES. Tant au niveau international que national, le principal défi est donc de comprendre les interconnexions de cette gouvernance multiniveau, de se pencher sur l'articulation entre les droits nationaux et les initiatives régionales et locales. Afin de résoudre ce deuxième enjeu juridique, la présente analyse insistera sur le principe de la coopération intergouvernementale ainsi que le principe d'équité interprovinciale. En effet, pour refonder les fondements spatiaux du droit, il faut que les gouvernements coopèrent entre eux et qu'ils tiennent compte d'une action équitable pour tous.

En abordant le sujet des entités chargées de concevoir le droit du climat, il faut prendre un pas de recul et mentionner quelques chiffres sur les figures étatiques. Les Nations Unies comprennent aujourd'hui 193 États membres¹⁵⁴. De ce nombre, il y a environ deux douzaines d'États qui peuvent être considérés comme des

¹⁵² En plus d'être structurel et systémique, l'auteur Mehdi Abbas identifie avec justesse que la problématique en est également une de gouvernance globale. Abbas, *supra* note 2 à la p 22.

¹⁵³ Isabelle Michallet, « De l'action globale au droit global : l'engagement climatique des villes » (2017) HS17 RJE, no spécial, à la p 106 [Michallet]

¹⁵⁴ Assemblée générale des Nations Unies, en ligne : <<http://www.un.org/fr/ga/>>.

fédérations divisant des pouvoirs entre une entité centrale et des gouvernements infranationaux¹⁵⁵. Il y a approximativement 350 gouvernements infra-étatiques dans le monde, dont les provinces argentines (vingt-trois), autrichiennes (neuf), canadiennes (dix) et sud-africaines (neuf), les États américains (cinquante), australiens (six), brésiliens (vingt-six), indiens (vingt-neuf) et mexicains (trente et un), les trois régions (et communautés) belges, les seize Länder allemands, ainsi que les vingt-six cantons suisses¹⁵⁶. Notons que les trois pays d'Amérique du Nord se trouvent à être des États fédéraux, ce qui signifie que les 10 provinces canadiennes, les 50 États américains ainsi que les 31 mexicains forment un regroupement régional qui totalise 94 parlements, en incluant les gouvernements centraux¹⁵⁷. Cela est sans compter les entités municipales et les acteurs non étatiques (organisations non gouvernementales (ONG), entreprises, société civile).

Enfin, la difficulté à traiter le problème dans sa globalité amène une contrainte économique. Alors que les réductions d'émission apportent un bénéfice pour le climat, peu importe l'endroit d'où elles proviennent, les coûts des efforts de réduction varient en fonction des régions¹⁵⁸. Par exemple, la tonne de CO₂ évitée en Alberta aura le même impact que celle du Québec, sauf que le coût de cette réduction n'est pas le même : il va varier en fonction du secteur sur lequel on agit et de l'importance de celui-ci dans l'économie de la province. C'est ce qui amène le professeur Alain Webster à statuer que « la différence dans les coûts marginaux de réduction »¹⁵⁹ représente le cœur du problème de la répartition de l'effort, alors qu'il est logique que les actions les moins coûteuses soient les premières entreprises. Ce sont donc ces « *low hanging fruits* » qu'il faut prioriser¹⁶⁰. Ce dernier sujet représente un aspect fondamental de l'équité interprovinciale.

Section 3. À quel moment doit-on agir et pour combien de temps?

Troisièmement, les problèmes environnementaux (et particulièrement les changements climatiques) amènent à se questionner sur la temporalité des règles juridiques. Dans un contexte d'incertitude scientifique, de risques qui s'amplifient avec le temps et de variabilité des scénarios, ce sont les « fondements temporels »¹⁶¹

¹⁵⁵ Le but de cette section n'est pas d'approfondir ni de définir ce que peut et doit être une fédération, mais simplement d'indiquer un chiffre approximatif.

¹⁵⁶ Earl H. Fry. « Quebec Confronts Globalization : A Model for the Future ? » (2000) 30 Quebec Studies 57.

¹⁵⁷ Debora VanNijnatten et Neil Craik, « Designing Integration : The System of Climate Change Governance in North America », dans Neil Craik, Isabel Studer et Debora VanNijnatten, *Climate Change Policy in North America : Designing Integration in a Regional System*, University of Toronto Press, 2013 aux pp 16-17 [VanNijnatten et Craik].

¹⁵⁸ Jeremy Elbeze et Christian de Perthuis, « Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience » (2011) 9 Les Cahiers de la Chaire Économie du Climat, Série Informations et débats à la p 10 [Elbeze et de Perthuis].

¹⁵⁹ Alain Webster, « L'équité interprovinciale dans la répartition de l'effort de réduction des GES », *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement à l'Assemblée nationale du Québec*, 2003 à la p 10 [Webster].

¹⁶⁰ Gemenne, *supra* note 3 à la p 99.

¹⁶¹ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 10.

du droit qui doivent être repensés¹⁶². Cela amène certainement une tension entre la stabilité des règles et leur évolutivité, entre la sécurité juridique et l'exigence d'anticiper les conséquences du système actuel¹⁶³. Comment arbitrer les besoins des générations actuelles et les intérêts des générations qui suivront? Voilà le troisième défi complexe que les juristes doivent tenter de relever. Afin d'amener une réponse juridique conséquente, notre modèle d'analyse va recourir au principe de non-régression ainsi qu'au principe de l'équité intergénérationnelle.

C'est donc le droit et son rapport au temps qui est chamboulé et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, il y a la difficulté d'anticiper une problématique comme celle du réchauffement climatique. En effet, c'est le caractère imprévisible des changements climatiques qui pose problème : alors que nous avons construit nos modes de vie sur des technologies énergivores, il était impossible de prévoir les effets à long terme de celles-ci¹⁶⁴. Dès lors que la crise climatique devient une réalité, les difficultés d'acceptabilité sociale deviennent croissantes en raison de l'immensité des coûts et des réformes à tenir. Le préambule du projet de décision 1/CP.21 à laquelle l'*Accord de Paris* est annexé mentionne d'ailleurs qu'il s'agit d'un aspect important de la problématique :

Reconnaissant que les changements climatiques représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète et qu'ils nécessitent donc la coopération la plus large possible de tous les pays ainsi que leur participation dans le cadre d'une riposte internationale efficace et appropriée, en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Ensuite, il faut aborder l'inertie des phénomènes climatiques. Dominique Bourg écrit qu'une difficulté rencontrée par les autorités publiques « relève de l'opposition entre le temps court de la décision politique, suivie d'effets contraignants immédiats, et le temps long, en l'occurrence différé, des résultats obtenus »¹⁶⁵. Il faut savoir que les mesures prises aujourd'hui pour réduire les émissions de GES n'auront d'effet que lors de la seconde moitié du siècle. Or, les cycles électoraux de nos démocraties n'encouragent pas l'élection de partis qui prônent la prise de mesures climatiques, en raison de l'absence de résultats observables et tangibles. Le droit doit donc être en mesure d'anticiper « l'effet à retardement de nos actions, l'irréversibilité de leurs conséquences »¹⁶⁶.

¹⁶² Le préambule de la CCNUCC note d'ailleurs que « la prévision des changements climatiques recèle un grand nombre d'incertitudes, notamment en ce qui concerne leur déroulement dans le temps, leur ampleur et leurs caractéristiques régionales ».

¹⁶³ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 11.

¹⁶⁴ Bourg et Whiteside, *supra* note 19 à la p 14.

¹⁶⁵ Bourg, « défi climatique », *supra* note 118 à la p 639.

¹⁶⁶ Bourg et Whiteside, *supra* note 19 à la p 15.

Une telle incertitude devrait inciter les États à redoubler d'efforts, alors qu'une telle action devrait être considérée comme étant une police d' « assurance catastrophe »¹⁶⁷. En effet, rappelons à ce sujet la conclusion du rapport Stern : « les coûts nécessaires pour stabiliser le climat sont importants mais ils sont gérables; un retard serait dangereux et bien plus coûteux »¹⁶⁸. Au lieu de percevoir les politiques d'atténuation comme étant coûteuses, il faut plutôt les apprécier en tant qu'investissements minimisant les risques climatiques.

Section 4. Comment agir? Le choix des instruments juridiques

Une autre particularité du droit des changements climatiques réside dans la diversité des outils disponibles pour diminuer les émissions de GES. Le législateur possède généralement deux possibilités pour encadrer les émissions de GES : les mesures transversales ou sectorielles¹⁶⁹. La première catégorie, les mesures transversales, vont donc s'appliquer à plusieurs secteurs d'activité à la fois. Parmi celles-ci, on retrouve les outils économiques, qui incluent les solutions de marché (comme un marché du carbone) ou les outils fiscaux et budgétaires (par exemple une taxe carbone)¹⁷⁰, ainsi que les « mesures de récolement de l'information »¹⁷¹, telles que les programmes de déclaration annuelle des émissions de GES. La deuxième classification, les mesures sectorielles, vont encadrer spécifiquement une branche de l'économie. Ces normes sectorielles vont venir cibler des activités économiques bien précises, comme c'est le cas pour les règlements concernant l'efficacité énergétique s'appliquant aux automobiles ou aux électroménagers.

Il est important de préciser les caractéristiques qui distinguent l'approche réglementaire (souvent sectorielle) à celle économique (et donc transversale). Les réglementations sont normalement prescriptives, contraignantes, coercitives et dirigistes, alors que les outils économiques sont davantage flexibles, permettent l'atteinte d'objectifs environnementaux à un coût socialement moins élevé et se « caractérisent par l'absence de prescription d'un comportement légalement requis »¹⁷². Une section ultérieure sera d'ailleurs dédiée au rôle des instruments économiques dans la combinaison des différentes politiques publiques afin de lutter contre les changements climatiques. Pour l'instant, disons seulement que dans leurs efforts afin de choisir l'instrument le

¹⁶⁷ *Ibid*, à la p 53. Évidemment, cela fait référence à l'éventualité que les bouleversements climatiques qui se concrétisent soient ceux des pires scénarios et donc qu'apparaissent famine, pénurie d'eau, inondation, d'autres événements météorologiques extrêmes et des guerres climatiques.

¹⁶⁸ Stern, Nicholas. *La "Stern Review" : l'économie du changement climatique*, Note de synthèse à la p 2, en ligne : <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern_shortsummary_french.pdf>.

¹⁶⁹ De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 5.

¹⁷⁰ Pour une description rapide et efficace de l'analyse économique des enjeux environnementaux, nous référons le lecteur à l'encadré 2 dans Abbas, *supra* note 2 à la p 29.

¹⁷¹ De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 5.

¹⁷² Ana Maria Nusdeo, « Les instruments économiques et le changement climatique », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet (dir.), « Quel droit pour sauver le climat? », *Rapport de recherche*, Université Lyon 3 Jean Moulin, 2018 à la p 18, en ligne : <http://facedroit.univ-lyon3.fr/medias/fichier/quel-droit-pour-sauver-le-climat_1515677393093-pdf>.

mieux adapté à chaque situation, les décideurs politiques vont utiliser le principe du pollueur-payeur ainsi que le principe de l'efficacité économique.

Dans la réalité, il y a une cohabitation entre les outils de marché, fiscaux, réglementaires ainsi que ceux liés au financement. D'abord, les marchés du carbone coexistent souvent avec une taxe carbone, puisqu'un marché de droits d'émission se prête davantage à l'encadrement des émissions concentrées des grandes industries, alors qu'une taxe permet d'imposer une contrainte plus facilement sur les émissions diffuses (transport, bâtiment)¹⁷³. Il y a donc une façon d'envisager les deux outils économiques de manière complémentaire afin d'« élargir le signal prix du carbone au sein des économies réelles »¹⁷⁴. Ensuite, on peut constater que les taxes et les marchés doivent être définis et mis en œuvre à travers des règles juridiques¹⁷⁵. Un encadrement législatif est nécessaire pour conceptualiser les taxes ou les marchés du carbone, ce qui signifie une imbrication étroite entre les outils économiques et réglementaires. Comme l'indique Sandrine Maljean-Dubois, ce rapprochement est nécessaire afin « d'en définir le cadre, les modalités et d'en sanctionner le non-respect »¹⁷⁶. Bref, les mécanismes de tarification du carbone s'opérationnalisent à travers des instruments juridiques puisqu'ils ont besoin d'une régulation et des institutions¹⁷⁷. Il faut donc garder en tête que les plans d'action contre le changement climatique forment un tout difficilement dissociable¹⁷⁸.

Il a déjà été dit que de nombreuses échelles territoriales agissent afin de réduire les émissions de GES. La panoplie des instruments disponibles et la multitude d'acteurs concernés dans l'élaboration du droit des changements climatiques constituent les deux raisons qui expliquent la grande diversité de formes, de contenus et de forces de ce droit entre les différentes juridictions¹⁷⁹. Ceci constitue un enjeu supplémentaire, alors que les décideurs publics doivent comprendre la complémentarité entre les différents outils et harmoniser ces différentes politiques pour des fins de simplicité, de clarté, d'acceptabilité et d'efficacité.

¹⁷³ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158, page 4.

¹⁷⁴ *Ibid* à la p 13.

¹⁷⁵ Au Québec, prenons l'exemple du SPEDE et le règlement applicable qui a été adopté en vertu de la LQE.

¹⁷⁶ Sandrine Maljean-Dubois, « Marché(s) et lutte contre les changements climatiques à l'échelle internationale » dans Jochen Sohnle et Marie-Pierre Camproux-Duffrene (dir.), *Marché et environnement : le marché : menace ou remède pour la protection internationale de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2014 à la p 247 [Maljean-Dubois, « Marché(s) et lutte »].

¹⁷⁷ *Ibid*.

¹⁷⁸ De nombreux auteurs ont tenté de prouver que le « coût de réalisation d'un objectif environnemental » est six fois plus important si on utilise des normes contraignantes plutôt que des mécanismes flexibles. Cet exercice s'est avéré mal adapté à la réalité en raison du manque de suivi de ces calculs et de l'imbrication entre outil réglementaire et économique. Voir Sandrine Maljean-Dubois, « Le recours à l'outil économique : un habit neuf pour les politiques environnementales » dans Sandrine Maljean-Dubois (dir.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, La Documentation française, Paris, 2002 à la p 37.

¹⁷⁹ Michallet, *supra* note 153 à la p 16.

Finalement, il faut mentionner un dernier élément. La tarification du carbone constitue l'élément central de la stratégie pancanadienne. En matière de changements climatiques, cela devient possible puisqu'il existe un étalon commun très pratique, soit la tonne de CO₂¹⁸⁰. Une telle approche économique est laborieuse pour d'autres problématiques environnementales telles que la perte de biodiversité, en raison de la difficulté à évaluer précisément ces « biens environnementaux ». Dans le cas des changements climatiques, c'est l'exigence d'une intervention transversale qui s'applique à tous les secteurs économiques combinée à la possibilité de calculer en fonction d'une unité de mesure commune qui explique la popularité des mécanismes de tarification du carbone pour lutter contre les changements climatiques¹⁸¹.

Bref, les dernières pages visaient à expliquer les principales caractéristiques du droit des changements climatiques. De cela découle, on l'a expliqué, quatre défis qui doivent être étudiés et relevés par les juristes: la nécessité d'une action transversale, la prise en compte des interactions engendrées par une gouvernance multiniveau, l'arbitrage à effectuer entre les besoins des générations actuelles et celles qui suivront et le choix des outils juridiques à mettre en œuvre. L'effort climatique, que ce soit au niveau mondial ou national, doit jongler avec cette panoplie de considérations qui soulèvent bien des tensions et des conflits. Pour toutes ces raisons, les changements climatiques représentent un bon laboratoire pour appréhender le droit de demain.

Section 5. Le rôle du droit (et des autres disciplines) dans la transition énergétique bas-carbone et le développement durable

Il est toutefois pertinent de se poser la question suivante : quel est le rôle du droit dans cet effort de décarbonisation? Nous l'avons vu, les défis que posent les changements climatiques impliquent des considérations autant politiques, philosophiques, sociales, énergétiques, économiques, environnementales que juridiques. Afin de solutionner les crises conjointes de l'énergie et du climat, et de façon plus générale d'atteindre un développement qui soit « durable », le droit a certainement un rôle important à jouer. Comme c'est un changement complet de paradigme qui s'impose, le droit devient un instrument parmi d'autres afin d'y arriver¹⁸². Or, dans cette optique, la reconnaissance juridique du développement durable et de ses principes représente une étape importante certes, mais qui s'insère dans un processus plus holistique qui sollicite d'autres disciplines¹⁸³.

En matière de réchauffement climatique, chaque discipline a son rôle à jouer. Alors que les sciences

¹⁸⁰ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 10.

¹⁸¹ *Ibid* à la p 11.

¹⁸² Mathilde Hautereau-Boutonnet, « Quel droit pour sauver le climat? Sous la direction de Mathilde Hautereau-Boutonnet », *Rapport de recherche*, Université Lyon 3 Jean Moulin, 2018 à la p 1, en ligne : <http://facedroit.univ-lyon3.fr/medias/fichier/quel-droit-pour-sauver-le-climat_1515677393093-pdf>.

¹⁸³ Paule Halley et Pierre-Olivier Desmarchais, « Le développement durable, ses principes et leur intégration en droit canadien » (2012) 24:1 JELP à la p 69 [Halley et Desmarchais].

naturelles vont permettre de comprendre les effets matériels des changements climatiques et les risques associés, les sciences sociales (psychologie, sociologie, sciences politiques, économie) vont permettre de donner une valeur au risque¹⁸⁴. Les sciences sociales vont donc aider les décideurs à concilier et à trouver un équilibre entre les divers intérêts en jeu et les valeurs à considérer. Il sera donc possible de répondre à des questions telles que : combien ça coûte? Et qui doit payer? En comprenant les processus décisionnels des citoyens et ce qu'ils valorisent, les décideurs peuvent élaborer des politiques efficaces tout en étant socialement acceptables¹⁸⁵. C'est d'ailleurs la branche normative de l'économie qui va permettre d'explicitier et de mesurer ce qui a de la valeur aux yeux de la population¹⁸⁶. Cette discipline fournit donc différents outils pratiques pour aider à la prise de décisions, dont l'analyse coût-efficacité. Ce dernier permet d'évaluer les coûts des politiques, de les mettre en rapport avec les risques et les possibilités de développement¹⁸⁷. Cela permettra d'identifier l'outil politique le plus adéquat afin de réduire les risques et accroître les opportunités de croissance. Bref, l'atténuation représente un « exercice de gestion des risques dans lequel intervient de nombreux niveaux de décisions et choix de politique qui interagissent de manière complexe, souvent imprévisible »¹⁸⁸. De plus, les politiques basées sur le rapport coût-efficacité sont valorisées auprès des décideurs, car elles sont « axées sur l'obtention d'un coût social global de mise en œuvre le plus bas possible »¹⁸⁹.

En ce qui concerne le domaine juridique, c'est d'abord le droit en tant qu'opérateur de changements sociaux et de structuration des comportements qui est considéré en l'espèce. En effet, le droit a justement cette possibilité de concrétiser et d'opérationnaliser les principes du développement durable en édictant des normes et en donnant une portée juridique à ces principes¹⁹⁰. En d'autres mots, un des rôles du droit dans l'atteinte d'un développement durable est celui de la mise en œuvre, car il permet d'influencer les prises de décisions des pouvoirs publics, des entreprises et des individus.

Au-delà de son aspect opérationnel, le droit est également interpellé dans sa perspective fondamentale, plus contemplative. Dans ce cas-ci, on recourt plutôt à des concepts tels que la justice, l'équité et les principes généraux du droit¹⁹¹. Par exemple, lorsqu'on tente de déterminer la responsabilité de chaque pays dans le

¹⁸⁴ GIEC, Atténuation 2014. Résumé à l'intention des décideurs, *supra* note 17 à la p 41, encadré RT.1.

¹⁸⁵ *Ibid* à la p 160.

¹⁸⁶ *Ibid* à la p 41, encadré RT.1.

¹⁸⁷ GIEC, Atténuation 2014. Résumé à l'intention des décideurs, *supra* note 17 à la p 42.

¹⁸⁸ *Ibid* à la p 45.

¹⁸⁹ Jacques Papy, « Vers un marché du carbone au Québec : Éléments de réflexion à la lumière de l'analyse économique du droit », *Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal*, 2013 à la p 22.

¹⁹⁰ Chalifour, Nathalie. « Fascicule 12 : Instruments économiques et protection de l'environnement » (2015) *JurisClasser Québec – Droit de l'environnement*, LexisNexis Canada, para. 1.

¹⁹¹ GIEC, Atténuation 2014. Résumé à l'intention des décideurs, *supra* note 17 à la p 41, encadré RT.1.

problème climatique et de quantifier la réparation des dommages et des préjudices, ce sont les aspects fondamentaux du droit qui permettent d'établir des modèles d'analyse et de prendre des décisions plus éclairées.

Lorsqu'on aborde le développement durable, il y a toute une série de principes qui ont fait leur chemin depuis leur consécration en droit international par la *Déclaration de Rio* de 1992. Nous avons déjà mentionné certains d'entre eux (intégration, non-régression, coopération, pollueur-payeur, etc.). Paule Halley et Pierre-Olivier Desmarchais ont d'ailleurs écrit un article sur les principes du développement durable et leur intégration en droit canadien où ils abordent le développement durable en tant que « méta-concept », qui se retrouve à pied d'égalité avec d'autres notions fondamentales telles que la démocratie, l'équité ou la justice¹⁹².

Ainsi, en considérant ces principes, il est possible de différencier deux catégories de principes directeurs du développement durable. Il y a, d'une part, les principes inhérents ou substantiels, qui « représentent sa finalité et ses conditions de réalisation »¹⁹³. Parmi ces principes, on retrouve la santé et la qualité de vie (la finalité), le principe d'équité et le principe d'intégration. Le principe de non-régression peut également s'ajouter à ce groupe, alors que la progression est certainement une condition essentielle en route vers la durabilité. D'autre part, les principes opérationnels ou procéduraux du développement durable sont davantage axés sur les moyens de sa mise en œuvre. Cette seconde catégorie regroupe les principes de prévention, de précaution, du pollueur-payeur et la participation du public. La grille d'analyse qui sera détaillée dans le chapitre suivant reprend certains de ses principes dans l'optique de vérifier si le gouvernement fédéral s'est bien outillé afin de faire face aux changements climatiques et aux risques qui y sont liés.

Toutefois, il faut préciser que ceux-ci ont une portée juridique limitée. Certains les qualifient de principes qui sont « véhiculés par des vecteurs mous »¹⁹⁴. Dans tous les cas, il est certain que ces principes ont de plus en plus d'influence sur l'interprétation des textes et sur la gestion des affaires publiques, mais leur violation demeure difficile à sanctionner. L'évolution jurisprudentielle concernant l'un et l'autre de ces principes et leur intégration de plus en plus courante dans les textes législatifs sont des signes encourageants.

Pour terminer cette section, il serait pertinent de reprendre l'article 5 de la *Loi fédérale sur le développement durable*¹⁹⁵ (« LFDD »), qui développe sur le fondement du développement durable. On indique que « Le

¹⁹² Halley et Desmarchais, *supra* note 183.

¹⁹³ Halley et Desmarchais, *supra* note 183 à la p 77.

¹⁹⁴ Francis Haumont et Charles-Hubert Born, *Droit du développement durable (DROP2061)*, recueil de cours, Faculté de droit, Université catholique de Louvain, Hiver 2017 à la p 163 [Haumont et Born].

¹⁹⁵ LC 2008, c 33.

gouvernement du Canada souscrit au principe fondamental selon lequel le développement durable est fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques et reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux »¹⁹⁶. Nous insistons donc sur l'importance de ne jamais perdre de vue la finalité du développement durable. Dans un contexte de réchauffement climatique, il s'agit donc d'atteindre un « niveau élevé de protection de l'environnement » et d'obtenir des résultats d'atténuation, dans le but de préserver notre capital naturel et de favoriser le bien-être et la santé humaine.

Il est important d'indiquer que l'article 2 LFDD établit le principe de prudence selon lequel il ne faut pas retarder « l'adoption de mesures rentables visant à prévenir la dégradation de l'environnement » en « l'absence de certitude scientifique absolue ». On peut se questionner quant à l'utilisation du terme « rentables » dans cette disposition, qui semble reprendre maladroitement la formule du « rapport coût-efficacité ». En effet, ce principe de prudence se distancie considérablement de l'approche conventionnelle dite de précaution, telle que mentionnée à l'art. 3.3 de la CCNUCC¹⁹⁷ :

Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les politiques et mesures qui appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible [...].

Par ailleurs, il faut rappeler que la LFDD n'a qu'une portée limitée et s'applique seulement aux instances fédérales¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Article 5 LFDD.

¹⁹⁷ Article 3 (3) CCNUCC: « Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les politiques et mesures qui appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible [...] ».

¹⁹⁸ Voir « objet de la loi » à l'art. 3 et « stratégie fédérale » aux articles 9 et ss LFDD.

Chapitre 2. La méthodologie de la recherche et le cadre théorique

Les prochaines lignes vont aborder la méthode utilisée tout au long de ce mémoire. Il sera question des sources formelles du droit qui seront scrutées, du choix du pluralisme juridique en tant qu'approche méthodologique et nous terminerons en détaillant le modèle d'analyse fondé sur les quatre rôles de l'État dans la transition énergétique.

Section 1. Méthodologie de la recherche

Tout d'abord, il faut mentionner que la présente étude s'attardera à plusieurs corpus juridiques. Le chapitre précédent s'est davantage penché sur les fondements du droit des changements climatiques, afin de cerner les enjeux et les défis qui le concernent. Or, les parties qui suivront adopteront une approche différente. Ainsi, la deuxième partie consistera essentiellement en une analyse de droit positif, en considérant d'abord **le droit international du climat et l'Accord de Paris**, soit le troisième traité international adopté au sein de ce régime. Ensuite, puisque la mise en œuvre de ce traité doit se faire conformément au partage des pouvoirs législatifs au Canada, il faudra s'attarder à la **Constitution du Canada**, tout en gardant en tête son caractère supra-législatif. Les fondements constitutionnels des recours intentés par la Saskatchewan et l'Ontario seront également expliqués. Finalement, la troisième partie portera sur les mesures législatives fédérales adoptées ou en voie de l'être en vertu du *CPC*, en se basant sur une approche critique du droit. Cette méthode critique s'appuiera sur une grille d'analyse se fondant sur les différents rôles de l'État dans la transition énergétique (stabiliser, impulser, amortir, aligner). Cette seconde moitié du mémoire concernera davantage le **droit de l'environnement fédéral et provincial**, en analysant les outils juridiques disponibles afin de lutter contre la pollution des émissions de GES et en appliquant les principes directeurs du développement durable dans le contexte du *CPC*.

En bref, du point de vue formel, le présent mémoire s'intéresse à diverses sources de droit : l'*Accord de Paris*, la Constitution du Canada, ainsi que diverses législations fédérales et provinciales. De plus, afin de porter un regard critique sur notre objet de recherche, le présent mémoire inclura également de nombreuses sources doctrinales qui complèteront notre analyse. Finalement, afin de préciser certains éléments, il faudra recourir aux décisions jurisprudentielles pertinentes. Il est à noter que les régimes juridiques de seulement trois provinces seront analysés (Colombie-Britannique, Alberta et Québec), puisque ces trois gouvernements infranationaux ont mis en place les mécanismes de tarification du carbone les plus élaborés au pays.

Tel qu'expliqué précédemment, le droit a certainement un rôle à jouer dans la décarbonisation de l'économie, mais beaucoup d'autres disciplines seront interpellées. Ce constat nous a motivés à adopter une perspective pluraliste du droit. En effet, l'approche théorique du présent mémoire est celle du pluralisme juridique, en

opposition à une conception moniste du droit. Plutôt que d'accepter le postulat du monisme juridique, qui reconnaît « l'exclusivité du droit étatique comme seul système juridique »¹⁹⁹, une vision pluraliste attribue de l'importance aux phénomènes de régulation sociale qui sortent du cadre étatique. Le corpus juridique de l'État doit se rapprocher d'une réalité sociale qui implique une préoccupation grandissante pour la « crise des limites » et le réchauffement climatique. Le droit étatique ne peut pas être coupé de la réalité et doit nécessairement être considéré comme influençant le fonctionnement de la société²⁰⁰. Il y a évidemment une réelle attention à porter à la règle de droit elle-même, et de comprendre les normes qu'elle édicte, l'intention du législateur et l'interprétation qu'en feront les tribunaux. Toutefois, on ne peut pas s'enfermer à l'intérieur de ces seuls paramètres juridiques. Notre méthode exige d'élargir le champ d'analyse afin de déterminer les modalités d'application des lois, leurs conséquences sociales et les changements de comportement à prévoir. C'est ce que Guy Rocher mentionne comme étant un « droit en action » ou un « droit vivant »²⁰¹. Agnès Michelot aborde quant à elle ce thème en mentionnant la « fabrique » du droit en indiquant que « pour répondre aux enjeux climatiques, il est nécessaire que le droit soit initié par tous les acteurs dans toute leur diversité »²⁰².

Il y a un double aspect au pluralisme juridique, c'est-à-dire que les mouvements sociaux élaborent et modifient le droit (création du droit), de même que le droit contribue à l'ordre social, structure les comportements et influence l'activité humaine (application et mise en œuvre du droit). Autrement dit, l'ordre juridique est « socialisé », alors que l'ordre social est structuré par l'autorité des lois²⁰³. C'est donc une rétroaction mutuelle.

Bien que ce mémoire porte sur le droit positif canadien des changements climatiques, il situe ce droit dans un contexte social élargi. C'est donc une analyse qui se rapproche davantage de la sociologie juridique plutôt que de la sociologie des ordres juridiques²⁰⁴, car on s'attardera principalement au foyer normatif étatique. Il sera donc question de l'« ordre normatif à caractère juridique »²⁰⁵ dans un contexte global de réchauffement climatique. En effet, le droit des changements climatiques a émergé suite aux résultats scientifiques sur le climat, vers la fin du XX^e siècle. Son évolution depuis 20 ans est le fruit de l'apport de plusieurs domaines scientifiques, autant l'économie, la sociologie, la philosophie, la politique, la climatologie, etc. Le pluralisme juridique valorise la contribution des autres disciplines, car elles ont certainement une influence sur « la réalité

¹⁹⁹ Guy Rocher, « Pour une sociologie des ordres juridiques » (1988) 29:1 C de D à la p 96 [Rocher].

²⁰⁰ Jean-Guy Belley, « L'État et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique » (1986) 18:1 Sociologie et sociétés à la p 18 [Belley].

²⁰¹ Rocher, *supra* note 199 à la p 95.

²⁰² Agnès Michelot, « Propos conclusifs », dans Marta Torre-Schaub et al (dir.). *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?*, Mare & Martin, Paris, 2018, à la p 361.

²⁰³ *Ibid* à la p 103.

²⁰⁴ *Ibid* à la p 119.

²⁰⁵ Rocher, *supra* note 199 à la p 112.

sociale du droit »²⁰⁶. C'est donc un droit qui est « vivant », et qui est en constante évolution selon l'activisme citoyen, la participation du public dans la prise de décision, l'idéologie des partis au pouvoir, les relations internationales, etc. En bref, nous croyons que les dynamiques sociales et communautaires vont venir influencer la prise de décisions des gouvernements. Les changements climatiques viennent donc imposer au droit une nouvelle réalité, amenant de nouveaux problèmes, qui doivent être solutionnés de façon urgente²⁰⁷.

Par exemple, le chapitre 2 de la troisième partie porte sur le rôle de l'État afin d'accélérer la transition énergétique et analyse en profondeur les mécanismes de tarification du carbone. Or, il faut mentionner que c'est la science liée à l'économie de l'environnement qui élabore plusieurs principes afin d'analyser les outils de protection de l'environnement. C'est pourquoi la méthode choisie pour ce chapitre s'apparente à une analyse économique du droit de l'environnement, approche théorique se situant à l'intersection entre l'économie et le droit. Il est nécessaire que le domaine juridique fasse des incursions dans la science économique pour comprendre comment concevoir les mécanismes de tarification du carbone et comment ils vont interagir entre eux et se comparer. C'est également pour des motifs liés à l'efficacité économique (soit réduire les émissions au plus bas coût possible) que les juristes cherchent à comprendre comment coordonner les politiques climatiques provinciales, car l'équité interprovinciale et l'efficacité environnementale seront seulement optimisées si le système pancanadien est uniformisé²⁰⁸.

Section 2. Cadre théorique: le rôle (juridique) de l'État dans la transition énergétique

Nous avons déjà identifié quatre enjeux de taille auxquelles le juriste doit faire face lorsqu'il se penche sur le réchauffement climatique. Or, la présente section vise à expliquer les critères que l'État doit respecter afin de pouvoir surmonter ces défis juridiques. Puisque ce sont les pouvoirs publics qui gèrent les finances publiques et qui sanctionnent ou encouragent certains comportements sociaux en adoptant des lois, les différentes échelles de gouvernement ont certainement un rôle à jouer dans l'atteinte d'une économie bas-carbone, objectif qui doit être atteint en 2050 selon le GIEC. Cette capacité à « réguler la transition majeure » justifie un rôle important de la part des gouvernements, non pas afin de remplacer le marché, mais plutôt dans une optique de remédier à ses dysfonctionnements²⁰⁹. Ainsi, puisqu'un État doit être proactif, il devient essentiel de comprendre son rôle « dans la conduite de la transition de la matrice énergétique »²¹⁰.

²⁰⁶ Belley, *supra* note 200.

²⁰⁷ Voir Rocher, *supra* note 199 à la p 116. Guy Rocher explique comment le droit doit s'adapter aux changements technologiques, mais son explication est également applicable à la crise climatique.

²⁰⁸ Bataille et al, « Pathways to deep decarbonization in Canada », CA 2015 Report, SDSN- IDDRI, en ligne : <http://www.deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/09/DDPP_CAN.pdf> [Bataille et al].

²⁰⁹ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5, à la p 252.

²¹⁰ Des auteures avancent même que « l'État a le devoir (légal) de protéger l'environnement et de réduire les émissions ». Patricia Bianchi et Regina Vera Villas Boas, « Énergie et changement climatique : limites et défis du droit dans la conduite de la transition de la matrice énergétique », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet (dir.), « Quel droit pour

En effet, la présente section consiste à réfléchir sur la contribution du droit à guider les actions et décisions nécessaires pour tendre vers l'atteinte de la CDN canadienne. C'est dans cette optique que nous avons construit le modèle d'analyse basé sur les quatre rôles de l'État, afin de simplifier et de mieux articuler notre problématique, ce qui facilitera le travail d'observation. Il s'agit donc d'un assemblage de concepts qui « constitue une construction abstraite qui vise à rendre compte du réel », le tout afin de vérifier notre hypothèse et de la confronter à des données d'observation²¹¹. On reprend ici l'idée de « fonction de structuration »²¹², qui va permettre d'établir une cohérence et une intelligibilité entre les différentes dimensions de ce mémoire. Cette assise théorique sera donc fondée sur plusieurs travaux de recherche en droit, mais aussi en économie et en politique. Ce sera donc un univers intellectuel pluridisciplinaire, mais qui prendra toujours comme fondement le droit et les aspects juridiques.

Ainsi, considérant l'urgence et la rapidité à laquelle la transition énergétique doit être concrétisée, l'État proactif doit intervenir massivement, un peu comme le ferait un gouvernement en temps de guerre²¹³. D'autres avancent également l'idée de la nécessaire reconstruction du contrat social²¹⁴. Dans tous les cas, l'État doit réglementer, imposer, interdire, inciter, accompagner, etc. Il faut préciser qu'une intervention étatique est nécessaire, car la logique économique traditionnelle est incompatible avec les objectifs de réduction des émissions de GES²¹⁵. Les actions climatiques vont permettre d'obtenir une transition rentable, mais les résultats n'auraient pu être atteints sous l'impulsion unique du marché. D'ordinaire, la « micro-économie des comportements individuels »²¹⁶ ne considère pas les dommages infligés à la composition chimique de l'atmosphère. Il est donc crucial que l'État intervienne afin de préserver les intérêts collectifs.

Ainsi, on reprendra l'idée des quatre rôles²¹⁷ du gouvernement dans l'atteinte des objectifs de réduction des GES. Les quatre rôles de l'État dans la gestion de la transition sont les suivants : il doit en *assurer l'intégrité*, il

sauver le climat?», *Rapport de recherche*, Université Lyon 3 Jean Moulin, 2018 à la p 7, en ligne : <http://facedroit.univ-lyon3.fr/medias/fichier/quel-droit-pour-sauver-le-climat_1515677393093-pdf>.

²¹¹ Luc Van Campenhout et Raymond Quivy, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 4^e éd., Dunod, Paris, 2011 à la p 137.

²¹² Kristin Bartenstein et Christelle Landheer-Cieslak, « Pour la recherche en droit : quel(s) cadre(s) théorique(s)? », dans Thierry Tanquerel et Alexandre Flückiger, *L'évaluation de la recherche en droit : enjeux et méthodes*, Bruxelles, Bruylant (coll. « Penser le droit ») 2015 à la p 86.

²¹³ Certains auteurs vont même tracer des parallèles entre l'économie de guerre et la réorientation de l'économie actuelle sous la contrainte climatique. Voir Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 105.

²¹⁴ Cette idée est discutée Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 132.

²¹⁵ Un exemple évident qui déroge à la logique économique pure est l'éventualité de déconstruire puis reconstruire certains aménagements urbains qui ne sont pas assez denses. Voir Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 104.

²¹⁶ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 75.

²¹⁷ *Ibid*, à la p 94. Les auteurs élaborent sur le « triple rôle » de l'État, mais nous avons rajouter le rôle lié à la cohérence pour les fins du présent mémoire.

doit *l'accélérer*, il doit *amortir* le choc social et politique et il doit faire preuve de *cohérence*. Il faut souligner que chaque contexte national implique ses propres particularités et que cette section vise seulement à établir un cadre général sur le rôle juridique de l'État dans sa gestion du carbone. En effet, « les leviers sont bien connus, mais ils doivent être adaptés en fonction des particularités du pays concerné (niveau de développement, mix énergétique, formes existantes de l'urbanisme, types d'infrastructures, etc.) »²¹⁸. Avant d'expliquer ces quatre fonctions, il faut préciser qu'en élaborant sa stratégie, un gouvernement ne planifie pas dans les moindres détails. Il s'agit plutôt de mettre en place un cadre de référence obligatoire s'appliquant à tous qui oriente les options d'investissements et les comportements individuels²¹⁹.

2.1. « Stabiliser » les politiques climatiques

En premier lieu, l'État doit assurer l'intégrité des politiques climatiques sur une très longue période de temps. Cela consiste à tracer la trajectoire à suivre pour la transition énergétique en s'engageant sur la scène internationale et en déterminant des objectifs ambitieux²²⁰. Or, fixer des objectifs dans un horizon temporel qui s'étale sur une décennie ou plus est loin d'être évident, surtout considérant les alternances de gouvernement (ou la « myopie des démocraties »²²¹) et le court-termisme inhérent au système capitaliste²²². La durabilité des politiques bas-carbone est primordiale, car il faut assurer leur stabilité et leur prévisibilité pour réduire le risque et l'incertitude envisagés par les entreprises lorsqu'elles investissent²²³. Une tarification sur le carbone qui perdure va incontestablement faire bouger la demande vers des produits et services moins carbonés.

Le débat démocratique sur les objectifs est donc une première étape cruciale. Les échecs récurrents des anciens gouvernements canadiens sont un résultat marquant à cet égard²²⁴. À cela s'ajoute également la tâche d'effectuer un suivi et de surveiller le respect du nouveau cadre réglementaire. L'État devra élaborer des examens périodiques, des indicateurs de risques pour le secteur financier et de nouveaux indicateurs écologiques, en plus de collecter les données climatiques et de modéliser²²⁵. L'État doit donc gérer l'incertitude et fournir une garantie que le rythme de décroissance sera constant, ce qui signifie que ses

²¹⁸ Grandjean et Martini, *supra* note 40, à la p 31.

²¹⁹ *Ibid*, à la p 145.

²²⁰ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5, à la p 94.

²²¹ À ce sujet, voir le très stimulant texte de Pierre Rosanvallon, « Sortir de la myopie des démocraties » (7 décembre 2009), en ligne : Le Monde <http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/07/sortir-de-la-myopie-des-democraties-par-pierre-rosanvallon_1277117_3232.html> [Rosanvallon].

²²² En ce qui concerne le culte de l'immédiateté dans le système capitaliste, nous référons le lecteur à Jancovici et Grandjean, *supra* note 130 à la p 51.

²²³ Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9, à la p 21. Voir aussi Grandjean et Martini, *supra* note 130, à la p 146.

²²⁴ On peut prendre par exemple Jean Chrétien qui a imposé l'objectif climatique du Protocole de Kyoto en 2002, au grand dam des provinces sauf le Québec. Voir l'article d'Alexis Bélanger, « Fédéralisme canadien et lutte contre les changements climatiques », 20:1 Const. F., 2011 à la p 9 et l'essai d'Alex Perreault, « Système fédératif, signature et ratification du Protocole de Kyoto : Le Québec a-t-il eu voix au chapitre ? », Assemblée nationale du Québec, Juin 2011.

²²⁵ *Ibid* à la p 147.

politiques doivent permettre d'installer une confiance de la population envers les règles en place. Des solutions juridiques sont envisageables pour stabiliser les politiques climatiques et l'État devra restructurer les « fondements temporels » du droit.

Il est à noter que les politiques sont généralement mises en place par la branche exécutive du gouvernement, sans toutefois être transposées en textes législatifs, ce qui ne leur procure pas « force de loi ». Il est donc important de distinguer les mesures juridiques²²⁶ et politiques²²⁷ qui seront adoptées ou en voie de l'être. Ces mesures politiques encourent donc un risque, celui de ne pas être complètement mises en œuvre en l'absence de législation, car les tribunaux n'auront pas de fondement juridique pour les appliquer, sauf s'il existe un devoir constitutionnel ou légal²²⁸. À l'inverse, les lois climatiques sont contraignantes et sont certainement plus difficiles à démanteler en cas d'un changement de pouvoir. Ainsi, pour Maurice Houriou, « l'institution est au centre de l'univers juridique, où elle représente la catégorie de la durée, de la continuité et du réel »²²⁹.

Question 1:	Est-ce que les règles vont perdurer?
Critères juridiques de la stabilisation :	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de non-régression • Équité intergénérationnelle • Prévisibilité (transparence, crédibilité, simplicité) • Planification et progression • Gouvernance (révision périodique, possibilité d'amélioration, potentiel d'annulation, institutionnalisation des règles) • Modélisation économique intégrée

2.2. « Impulser » la transition énergétique

En deuxième lieu, l'État tient la responsabilité « d'accélérateur » de la transition économique et comportementale²³⁰. Il y a plusieurs façons de décarboniser l'économie et de réduire l'intensité carbone (instruments économiques, mesures réglementaires, éco-étiquetage, dépenses publiques). Les politiques bas-carbone peuvent donc prendre plusieurs formes et les États disposent d'une grande latitude pour réduire leurs émissions de GES²³¹. Or, afin d'accélérer le virage vert, il est possible de dessiner certaines grandes tendances lors de l'élaboration d'un plan étatique pour amorcer la transition énergétique. L'élément le plus

²²⁶ Les mesures juridiques regroupent les lois, règlements et normes. Dans le contexte climatique (et environnemental), on distingue les outils réglementaires et ceux économiques. La seconde catégorie, les mesures économiques, peuvent être des outils fiscaux (comme une taxe) ou des instruments de marché (par exemple, un marché du carbone).

²²⁷ Les mesures politiques vont inclure tout ce qui n'a de valeur juridique. On peut nommer comme exemple les déclarations d'intention, les ententes diplomatiques, les stratégies gouvernementales et les guides de bonne pratique. Les stratégies et les plans d'action visant à lutter contre les changements climatiques s'insèrent généralement dans cette catégorie.

²²⁸ Socorro Manguiat et Raine, *supra* note 112 à la p 17.

²²⁹ Frédéric Rouvillois, *Le droit*, Flammarion, Paris, 2015 à la p 94.

²³⁰ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 94.

²³¹ À ce sujet, il faut consulter le tableau RT.9 dans GIEC, *Atténuation 2014. Résumé à l'intention des décideurs*, *supra* note 17 à la p 108.

important est sans doute la tarification du carbone. Ensuite, en plus de fixer un prix sur la pollution causée par les GES, l'État doit élaborer des programmes d'investissement dans la R&D pour financer la transition, il doit réguler le système bancaire et financier, il doit adopter une réglementation afin de réorienter les comportements et réduire la demande énergétique (transport, industrie, bâtiment), il doit intervenir massivement dans tout ce qui touche aux infrastructures publiques et il doit agir sur les émissions issues de l'usage des sols (agriculture et déforestation)²³².

Afin de remplir son rôle lié à l'impulsion, le gouvernement fédéral devra considérer deux enjeux juridiques énumérés précédemment : agir de manière transversale et choisir judicieusement les instruments qu'il mettra en œuvre. En élaborant son plan d'action pour accélérer la transition, il faut certes qu'il repense les « fondements matériels du droit ». Tel que nous l'avons détaillé précédemment, le droit des changements climatiques s'applique et régule l'ensemble des secteurs d'activité qui contribuent au problème et qui sont émetteurs. Cela nécessite de prendre des décisions lourdes de conséquences, alors que des réticences et des divergences existeront toujours concernant les actions les plus appropriées à mener pour faire face au défi. Il y a donc un aspect crucial à ce niveau qui consiste à savoir justifier le choix des instruments, à utiliser le *policy mix* optimal et à expliquer la raison d'être de la mesure.

Question 2:	Comment les règles fonctionnent-elles et sont-elles efficaces?
Critères juridiques de l'impulsion:	<ul style="list-style-type: none"> • Principe du pollueur-payeur • Efficacité économique (efficience) • Rigueur (actuelle, à long terme) • Couverture, champ d'application du droit • Support par des ressources adéquates

2.3. « Amortir » les répercussions de la transition énergétique

En troisième lieu, l'État agira comme amortisseur social et politique²³³. L'idée est qu'il doit répartir équitablement les coûts entre les provinces, les secteurs de l'économie et les groupes sociaux les plus vulnérables. C'est à travers ce rôle que le gouvernement fédéral devra considérer les aspects liés à la gouvernance multiniveau, l'équité interprovinciale et le maintien de la compétitivité des entreprises. Le fédéral a donc l'importante tâche de s'assurer que l'assemblage (*patchwork*) des mesures visant l'atténuation des émissions de GES que l'on retrouve au pays soit coordonné et équivalent.

Le gouvernement fédéral et les dix parlements provinciaux constituent une pluralité d'acteurs étatiques qui sont autonomes dans les limites de leur champ de compétences constitutionnelles. Chacun a mené des actions en silo constituées de mesures réglementaires et de différents mécanismes de tarification du carbone

²³² Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9 aux pp 21 et 24; Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5; Grandjean et Martini, *supra* note 40.

²³³ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 aux pp 105, 106 et 107.

(taxe, marché, ou cibles d'intensité). Dans le cadre du *CPC*, le gouvernement fédéral doit focaliser sur un but bien précis : « se rapprocher de l'objectif d'unicité du prix du carbone »²³⁴ dans un contexte où il existe une pluralité de systèmes déjà en place. Ultiment, il faut se pencher sur la coordination des systèmes dans le temps, et donc tenter de faire converger les prix du carbone provenant des différents instruments²³⁵. Cela requiert évidemment de procéder à une analyse comparative du droit des changements climatiques par province (Alberta, Colombie-Britannique, Québec) en se penchant sur les différences normatives.

Le rôle lié à l'amortissement de la transition amène le gouvernement fédéral à restructurer les fondements « spatiaux » du droit. Les changements climatiques représentent un défi qui bouleverse les approches intergouvernementales usuelles, ce qui exige d'adopter une méthode participative qui prend en considération les particularités de chaque province et chaque secteur. Au final, le partage des compétences constitutionnelles et l'approche collaborative obligent le gouvernement fédéral à « amortir », et donc à faire des concessions au niveau de l'efficacité des mesures afin d'assurer plus de flexibilité et de légitimité au *CPC*. En bref, le gouvernement fédéral est responsable de l'atteinte de son objectif climatique pour 2030, ce qui exige qu'il s'assure que l'ensemble des politiques climatiques sur son territoire soit harmonisé. En tant qu'autorité centrale dans un système fédéral, il doit assumer le rôle d'élaborer des processus intergouvernementaux qui permettent de garantir une répartition équitable, une adhésion collective et une confiance mutuelle, le tout afin d'atteindre le but ultime : des résultats d'atténuation.

D'autre part, l'État doit prévoir que certains secteurs et groupes sont plus vulnérables : le transport routier des marchandises, les communautés autochtones, les foyers à faible revenu, etc. Ce sont donc les activités économiques et les groupes sociaux affichant une capacité d'adaptation limitée qui vont subir le choc le plus important²³⁶. Il faut alors que les politiques de l'État central prévoient des débouchés qui absorberont le coup porté aux industries polluantes et offriront de l'aide aux strates sociales les moins nanties qui n'ont pas de moyens suffisants pour investir dans les améliorations énergétiques (ex. isolation des maisons ou subventions à l'achat de véhicules hybrides/électriques). Une bonne façon de faire accepter la lutte aux changements climatiques par la population passe par le recyclage des recettes fiscales. En effet, il est possible d'utiliser les revenus de la tarification au bénéfice de tous. Il suffit d'utiliser les dividendes et de redonner l'argent récolté sous différentes formes afin de faciliter la transition énergétique. Bref, c'est la nécessité d'obtenir l'adhésion des provinces et des citoyens qui obligent le fédéral à prendre des mesures moins rigoureuses, mais qui vont permettre d'obtenir un plus large consensus, en voie vers l'acceptabilité sociale et politique des règles.

²³⁴ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 4.

²³⁵ Voir à ce sujet la conclusion dans Van Waeyenberge, *supra* note 128 à la p 142.

²³⁶ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 106.

Question 3:	À qui les règles s'appliquent-elles et quelles seront les conséquences sociales et politiques de l'adoption de ces règles?
Critères juridiques de l'amortissement (entre les provinces):	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de la coopération intergouvernementale • Équité interprovinciale (tenir compte de l'impact asymétrique des politiques entre les provinces) • Flexibilité (quant aux agents, quant aux secteurs) • Décentralisation (quant aux provinces) • Considération des interactions et des chevauchements entre les différentes politiques • Harmonisation des prix carbone implicite et explicite
Critères juridiques de l'amortissement (entre les individus) :	<ul style="list-style-type: none"> • Équité et solidarité sociales • Neutralité fiscale • Recyclage des recettes

2.4. « Aligner » les politiques publiques

Finale­ment, en plus de remplir ses trois autres rôles pour conduire la transition de la matrice éner­gé­ti­que, l'État doit égale­ment agir de façon cohérente dans toutes ses sphères d'action (réglementation, investissement, autorisation de pipelines, subventions, etc.). L'effort climatique canadien doit certainement exiger une action coordonnée, des politiques synergiques, une approche intégrée, une nécessité d'harmoniser et de calibrer les règles. Il faut d'ailleurs rappeler sur ce point la difficulté des ordres juridiques internes à appliquer une démarche transversale qui s'éloigne des démarches traditionnelles en silo et fragmentées. Concrètement, il sera question dans cette section des réserves de pétrole du Canada, de la possibilité de voir la production canadienne augmenter et l'impact que cela pourrait avoir sur le climat. Nous allons voir que l'analyse juridique nous amène à recourir au principe d'intégration afin de résoudre le défi lié à l'action multisecteur et ainsi revoir les fondements matériels du droit. De plus, il sera question des subventions aux énergies fossiles octroyées par les différents paliers de gouvernement, des processus d'autorisation des pipelines et de la plausibilité d'utiliser des outils novateurs tels qu'un « test climat ». En bref, cette dernière section nous permettra de vérifier comment le gouvernement fédéral compte conjuguer avec la hausse de la production des sables bitumineux et l'atteinte des objectifs climatiques.

Question 4 :	Est-ce que le gouvernement fédéral agit de façon cohérente et coordonnée d'un point de vue d'ensemble?
Critères juridiques de la cohérence :	<ul style="list-style-type: none"> • Principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques • Cohérence

Conclusion de la première partie

En résumé, il y a quatre principaux enjeux juridiques à relever face aux changements climatiques, ce qui exige de revoir les fondements du droit autant « temporels », « matériels » que « spatiaux ». Premièrement, face à la logique de l'immédiateté et du court-terme, l'État doit « stabiliser » les politiques climatiques et les inscrire dans la durée, en s'inspirant du principe de non-régression. Deuxièmement, compte tenu du vaste choix de

politiques disponibles pour atténuer les émissions de GES, l'État doit « impulser » la transition énergétique et s'assurer de restructurer les comportements en fonction de la contrainte climatique. Pour ce faire, les principes du pollueur-payeur et celui de l'efficacité économique sont sollicités. Troisièmement, la panoplie d'acteurs qui sont impliqués dans la lutte contre les changements climatiques nécessite de concevoir une stratégie qui accommode autant les différentes autorités gouvernementales que les citoyens. L'État doit donc « amortir » les conséquences politiques et sociales, en guidant son effort autour des principes de la coopération intergouvernementale, de l'équité interprovinciale et de la solidarité sociale. Quatrièmement, l'ubiquité du carbone dans la société et l'exigence d'une action multisecteur requièrent d'« aligner » les politiques publiques en considérant le principe d'intégration.

Par ailleurs, il est important de comprendre le rôle que le droit doit jouer dans la transition énergétique. Une discipline, parmi d'autres, qui est appelée à évoluer en fonction de la menace climatique. Le pluralisme juridique a d'ailleurs cela d'intéressant, en ce qu'il valorise l'apport des autres domaines pour s'efforcer de comprendre la « réalité sociale » dans laquelle s'insère le droit. Ainsi, afin de bien comprendre l'avènement du *CPC* au Canada, il est primordial de s'attarder à la norme internationale qui en est à l'origine: l'*Accord de Paris*.

Partie II – Les caractéristiques de l’*Accord de Paris*, l’adoption du *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques* et son application

La présente partie a pour but de fournir les principaux détails que contient l’*Accord de Paris* et de comparer le régime qu’il instaure avec celui antérieur du *Protocole de Kyoto*. Par la suite, les aspects constitutionnels liés à la mise en œuvre d’un traité international dans le droit interne du Canada seront abordés. Il sera également question des contestations constitutionnelles intentées par deux provinces canadiennes : la Saskatchewan et l’Ontario.

Chapitre 1. L’*Accord de Paris* : son contenu et sa mise en œuvre au Canada

L’*Accord de Paris* a été adopté le 12 décembre 2015, est entré en vigueur le 4 novembre 2016 et permet d’établir le régime post-2020. L’objectif est de contenir « l’élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l’action menée pour limiter l’élévation de la température à 1,5 °C [...] ». Il s’agit du troisième traité international adopté par la communauté internationale en matière de climat, faisant suite à la CCNUCC et au *Protocole de Kyoto*. D’un point de vue formel, l’*Accord de Paris* a été inséré en annexe à la décision 1/CP.21²³⁷.

Il faut savoir qu’il existe plusieurs sources en droit international autres que les traités. L’article 38 du *Statut de la Cour Internationale de Justice*²³⁸ énumère les conventions internationales, mais aussi la coutume internationale, les principes généraux du droit, ainsi que, pour des fins interprétatives, la jurisprudence et la doctrine. Il ne s’agit pas d’une liste exhaustive, et il existe d’autres sources de droit, telles que les actes étatiques unilatéraux ou les résolutions des organisations internationales²³⁹. Les traités internationaux exercent évidemment une grande influence sur les relations internationales, et la *Convention de Vienne sur le droit des traités*²⁴⁰ est venue codifier les principes qui s’y rattachent. Le préambule comprend des concepts comme le libre consentement, la bonne foi, la règle *pacta sunt servanda*, l’égalité souveraine, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, etc. L’article 2 définit d’ailleurs l’expression traité en tant qu’« accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu’il soit consigné dans un

²³⁷ Adoption de l’*Accord de Paris*, Décision 1/CP.21, *supra* note 48.

²³⁸ *Statut de la Cour Internationale de Justice*, 26 juin 1945.

²³⁹ Macleod et al, *supra* note 148 à la p 106.

²⁴⁰ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980) [*Convention de Vienne*].

instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ».

En ce qui concerne le processus de négociation et d'adoption d'un traité, c'est le principe du libre consentement qui guide les États²⁴¹. Quant à la question du respect et de la mise en œuvre des traités, il y a deux principes fondamentaux à considérer. En premier lieu, la règle *pacta sunt servanda* implique que « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »²⁴². Ainsi, les États ne sont jamais obligés de prendre part à un traité, mais lorsqu'ils le font, ils ont le devoir d'en respecter le contenu. En deuxième lieu, le principe de la liberté constitutionnelle de l'État octroie une marge de manœuvre afin que les pays qui s'engagent sur la scène internationale puissent intégrer à leur manière une norme internationale dans leur ordre positif interne. À cet effet, il faut distinguer les pays monistes (France), où l'intégration se fait automatiquement, et les pays dualistes (Royaume-Uni, Canada), dans lesquels une législation nationale doit reprendre les termes du traité²⁴³. Nous aborderons cet aspect plus en profondeur dans la section 3 du présent chapitre. Pour l'instant, les prochains paragraphes vont fournir quelques explications concernant le contenu de l'*Accord de Paris*.

Au sein du régime international du climat, l'*Accord de Paris* amène un changement d'approche qui était nécessaire, compte tenu de la lenteur du régime climatique onusien depuis le début des années 1990. Il est généralement admis que l'Accord adopté en 2015 prône une approche plus flexible que celle du *Protocole de Kyoto*²⁴⁴. Or, il s'agit là du principal enjeu, soit de « trouver les bons dosages entre encadrement des comportements et octroi d'une marge de manœuvre »²⁴⁵. Les prochains paragraphes visent à donner quelques détails sur cet aspect, en étalant les principales différences entre le *Protocole de Kyoto* et l'*Accord de Paris*.

Ainsi, le *Protocole de Kyoto* élaborait une approche par objectifs quantifiés, exprimés en réduction de pourcentage d'émission par rapport à une année de référence²⁴⁶. Ces cibles différenciées selon le niveau de développement de chaque pays de l'Annexe B devaient être atteintes à des échéances éloignées. Le Canada

²⁴¹ Articles 6 à 18 de la *Convention de Vienne*.

²⁴² Article 26 de la *Convention de Vienne*.

²⁴³ Pour plus de détails sur « les rapports entre le droit international et les droits nationaux, consulter Arbour et Parent, *supra* note 149 aux pp 175 et ss.

²⁴⁴ Voir par exemple, Géraud de Lassus Saint-Geniès, *Droit international du climat et aspect économique du défi climatique*, Éditions A. Pedone, Paris, 2017 à la p 16 [De Lassus Saint-Geniès, *défi climatique*].

²⁴⁵ Géraud de Lassus Saint-Geniès, « Les réseaux trans-gouvernementaux de lutte contre les changements climatiques : quelle incidence sur le droit (et les juristes?) » dans Marta Torre-Schaub et al (dir.), *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?*, Mare & Martin, Paris, 2018, à la p 108 [De Lassus Saint-Geniès, « Réseaux trans-gouvernementaux »].

²⁴⁶ Pour plus de détails sur l'élaboration du *Protocole de Kyoto*, voir Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 129.

s'était fixé l'objectif de réduire de 6% ses émissions en 2012 par rapport à l'année de référence 1990. En prenant pour hypothèse que chaque pays atteindrait sa cible, on visait une réduction des émissions mondiales d'au moins 5% entre 2008 et 2012 comparativement au niveau de 1990²⁴⁷. De nombreuses critiques ont été dirigées à l'endroit de ce traité international, notamment sur le plan de la méthode d'élaboration des objectifs (en réduction relative plutôt qu'en limite absolue), de l'absence d'engagements pour les pays en développement, de la mauvaise répartition du fardeau, de la prédominance d'une approche favorisant les instruments de marché, du choix de l'année de référence, des échéances lointaines qui justifient l'inaction, d'une solution s'échelonnant sur quelques années pour encadrer une problématique qui s'étale sur plusieurs siècles, etc.²⁴⁸

L'*Accord de Paris* tente d'établir une nouvelle dynamique porteuse qui permettra de combler l'écart entre les mesures existantes et celles nécessaires pour atteindre la cible de stabilisation des émissions anthropiques. Thomas Hale qualifie le nouveau régime de « catalytique » et « facilitateur »²⁴⁹. Ainsi, après plus de 20 ans de négociations, le traité international conclut en 2015 a le mérite d'innover face à un blocage et une impasse diplomatique, manifeste depuis la COP15 de Copenhague en 2009²⁵⁰. Certains ont d'ailleurs souligné les trois importants virages qui se sont concrétisés dans le texte de 2015 : le passage de l'imposition d'une réduction ciblant les seuls pays industriels à un système visant un rehaussement de l'ambition collective, la transition vers une approche ascendante qui comprend l'inclusion des entités non parties, ainsi que l'évolution d'une vision mettant d'abord l'accent sur l'atténuation vers une prise en compte plus globale des autres thématiques telles que l'adaptation et la finance climat²⁵¹. Sur ce dernier aspect, il faut se référer à l'article 2 de l'*Accord de Paris* qui insiste sur le fait que l'action climatique s'effectue autant sur le plan de l'atténuation, que de l'adaptation et de la finance climat.

Du régime lacunaire de Kyoto fonctionnant par objectif chiffré, on adopte une approche flexible et volontariste qui permet à chaque État partie de déterminer de manière autonome les actions qu'il compte entreprendre. Cela permet de contourner la question « cul-de-sac » de la répartition de l'effort de réduction des émissions de

²⁴⁷ Article 3.1 du *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13.

²⁴⁸ Voir par exemple Bruce Pardy, « The Kyoto Protocol : Bad News for the Global Environment » (2004) 14 JELP, 27-45; Meinhard Doelle, « « From Kyoto to Marrakech », a long walk through the desert : mirage or oasis » (2002) 25:1 Dalhousie Law Journal, 113-167; Scott Barrett, « A Proposal for a New Climate Change Treaty System », dans Steven Bernstein et al., *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*, University of Toronto Press, 2008 à la p 315.

²⁴⁹ Thomas Hale, « "All Hands on Deck" : The Paris Agreement and Nonstate Climate Action » (2016) 16:3 Global Environmental Politics aux pp 12-22.

²⁵⁰ *Ibid* à la p 12.

²⁵¹ Jonathan Kuyper, Heike Schroeder et Björn-Ola Linnér, « The Evolution of the UNFCCC » (2018) 43 Annual Review of Environment and Resources, 343-368.

GES, en insistant plutôt sur l'urgence d'agir et les retombées positives d'une action climatique ambitieuse et collective²⁵².

Alors que le *Protocole de Kyoto* était fondé sur le « partage du fardeau », la conférence de Cancún de 2010 a donné naissance au « partage des opportunités », qui se base sur les possibilités de développement, le renforcement de la finance climat et les cobénéfices de l'action climatique²⁵³. Par exemple, selon le GIEC, d'un point de vue économique, les objectifs subsidiaires pouvant être atteints concernent la sécurité énergétique, une plus grande compétitivité des entreprises, la création d'emplois et la stimulation de l'innovation²⁵⁴. Au niveau social, la lutte contre les changements climatiques apporte également des effets secondaires bénéfiques, comme une amélioration de la santé²⁵⁵, un meilleur accès à l'énergie et à la mobilité, ainsi qu'une plus grande sécurité alimentaire²⁵⁶. Sur le plan environnemental, cela permettrait une réduction de la pollution de l'air, la préservation de la biodiversité et la protection des écosystèmes²⁵⁷. Ainsi, l'*Accord de Paris* reprend cette idée de partager les opportunités de croissance et se fonde sur ce discours mobilisateur.

Ce « régime *patchwork* »²⁵⁸, composé d'engagements individualisés pour les États et d'une reconnaissance des initiatives régionales, permet « une gouvernance polyforme n'excluant aucun niveau et aucune forme de coopération internationale »²⁵⁹. L'*Accord de Paris* a cela de positif : on instaure un nouveau système qui, sans être impeccable, permet de répondre à certaines critiques du régime antérieur. Bien que le problème de représentation souligné par François Gemmene ne soit pas comblé²⁶⁰, il reste que l'*Accord de Paris* possède certains avantages : le système des contributions volontaires inclut toutes les parties prenantes (autant les pays développés que les pays en développement) et il reconnaît et intègre désormais les politiques menées par les régions et les villes.

²⁵² Clément Bultheel, Romain Morel et Emilie Alberola, « Gouvernance du climat & Accord de Paris : le paris audacieux de la coopération transnationale » (2016) Institute for Climate Economics, Point Climat no 40, en ligne : <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2016/11/16-11-03-I4CE_Point-Climat40_Approches-coopératives-Accord-de-Paris.pdf> à la p 1 [Bultheel, Morel et Alberola].

²⁵³ Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 470.

²⁵⁴ GIEC, *Mitigation of Climate Change 2014*, *supra* note 89 à la p 1152. Les cobénéfices sont abordés dans le chapitre 15 : « National and Sub-national Policies and Institutions ».

²⁵⁵ Causé par une diminution de l'exposition au smog et à la pollution atmosphérique causé par les centrales au charbon.

²⁵⁶ GIEC, *Mitigation of Climate Change 2014*, *supra* note 89 à la p 1152.

²⁵⁷ Étant donné qu'une protection accrue des forêts permet d'empêcher la perte de la biodiversité s'y retrouvant et de protéger les milieux naturels. Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 16.

²⁵⁸ Abbas, *supra* note 2 à la p 100.

²⁵⁹ *Ibid* à la p 105.

²⁶⁰ Gemmene, *supra* note 3 à la p 162.

En instaurant un dispositif basé sur les contributions déterminées au niveau national (« CDN »), les négociateurs souhaitent engendrer une nouvelle dynamique qui est décentralisée et inclusive²⁶¹. Décentralisée, car on laisse une grande latitude aux États pour déterminer leur engagement (section 1); inclusive, car on cherche à valoriser et à reconnaître les efforts climatiques conduits à toutes les échelles territoriales en incluant les « entités non parties » (en anglais *Non-state and subnational actors* (« NSAs »)) (section 2).

Section 1. L'approche décentralisée : le dispositif des contributions déterminées au niveau national et leur portée juridique

Il faut d'abord indiquer que les CDN sont extérieures à l'*Accord de Paris*, ce qui signifie qu'elles sont dépourvues de force obligatoire²⁶². L'auteur Hughes Hellio les qualifie d'« actes unilatéraux étatiques conditionnés »²⁶³. Ces contributions représentent donc l'intention, la promesse d'un État en indiquant ce qu'il compte entreprendre pour lutter contre les changements climatiques. Les gouvernements nationaux ont donc une « latitude d'appréciation discrétionnaire », ce qui signifie qu'ils peuvent exercer librement leur souveraineté et vont concevoir leur stratégie d'atténuation en fonction de leur capacité respective²⁶⁴. Bref, les CDN reflètent la volonté étatique.

C'est l'article 4 de l'*Accord de Paris*, le plus long du traité, qui développe à propos des obligations de chaque État vis-à-vis de leur CDN. L'article 4.2 prévoit que : « Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions ». De plus, l'article 4.3 énonce que chaque nouvelle CDN transmise doit être plus ambitieuse que la dernière et qu'elle « correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales ». L'article 4 élabore donc un « système d'atténuation collectif »²⁶⁵ qui consiste essentiellement en une triple obligation pour chaque État, soit d'établir une CDN et un objectif d'atténuation (1), de prendre des mesures internes pour atteindre l'objectif (2) et de réviser à la hausse le niveau d'ambition de sa CDN tous les cinq ans (3).

²⁶¹ Bultheel, Morel et Alberola, *supra* note 252 à la p 1.

²⁶² De Lassus Saint-Geniès, « décryptage », *supra* note 47.

²⁶³ Hugues Hellio, « Les « contributions déterminées au niveau national », instruments juridiques au statut en devenir » (2017) 42 (HS03) RJE, 33-48 [Hellio].

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ De Lassus Saint-Geniès, « décryptage », *supra* note 47 à la p 37.

En ce qui concerne le principe de progression et le rehaussement du niveau d'ambition, il s'agit de l'unique prescription quant au fond des CDN. En fait, la décision 1/CP.20²⁶⁶ l'avait déjà prévu à son paragraphe 10, alors qu'on peut lire que les CDN doivent être élaborés « en vue d'atteindre l'objectif de la Convention tel qu'énoncé en son article 2 » et représenter « une avancée au-delà de l'engagement actuel de la Partie en question ».

Par ailleurs, il existe également des exigences liées à la forme des CDN. En effet, on peut lire à l'article 4.8 de l'*Accord de Paris* que la présentation de l'information contenue dans les CDN doit être claire, transparente et intelligible. Or, ces prescriptions formelles pour les CDN avaient déjà été élaborées dans la décision 1/CP.19²⁶⁷. L'alinéa b) du paragraphe 2 de cette décision avait d'ailleurs lancé l'invitation à tous les États parties de communiquer les contributions prévues déterminées au niveau national (« CPDN »), ce qui a abouti à l'approche décentralisée de l'*Accord de Paris*. Par ailleurs, le préambule et l'article 2.2 font référence à certains principes qui doivent guider l'action les États parties, dont l'équité, les responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives.

C'est donc cette méthode volontariste qui a permis d'obtenir l'assentiment de tous à Paris en 2015. Toutefois, la recherche du consensus s'est atteinte à un prix, soit celui du « faible conditionnement conventionnel » des CDN²⁶⁸. En effet, en plus des prescriptions à suivre sur le plan formel qui soient floues (clarté, transparence), l'exigence de faire progresser les engagements s'applique principalement aux pays qui s'étaient déjà engagés auparavant, soit ceux industrialisés. De plus, on laisse le soin aux États d'interpréter les concepts de l'équité, de la responsabilité commune mais différenciée et de la capacité respective. Puisqu'on ne définit pas ce que signifie l'« équité », les États sont libres de choisir les considérations qu'ils veulent (responsabilité historique, PIB par habitant, dépendance aux énergies fossiles, coût marginal de réduction, etc.²⁶⁹).

Cette possibilité d'agir à son gré amène une problématique quant au contenu et aux engagements compris dans les CDN. Malgré ses faiblesses, le *Protocole de Kyoto* démontrait une uniformité dans sa liste de cibles de réduction, alors qu'il devenait facile de comparer les différents objectifs chiffrés entre eux. Puisque le problème des changements climatiques peut être interprété de multiples façons, il existe une grande variété entre le contenu des CDN. En effet, il existe plusieurs manières de présenter les bilans d'émission de GES : les chiffres peuvent refléter les émissions de GES par pays sur une année donnée (calcul global), les

²⁶⁶ *Appel de Lima en faveur de l'action climatique*, Décision 1/CP.20, Doc off UNFCCC, 20^e sess, Doc NU FCCC/CP/2014/10/Add.1 (2015), para. 10.

²⁶⁷ *Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plateforme de Durban*, Décision 1/CP.19, Doc off UNFCCC, 19^e sess, Doc NU FCCC/CP/2013/10/Add.1 (2014).

²⁶⁸ Hellio, *supra* note 263 à la p 41.

²⁶⁹ Webster, *supra* note 159 aux pp 13-15.

émissions de GES par habitant (*per capita*), les émissions de GES accumulées par pays sur une période donnée (depuis le début de l'ère industrielle), ou encore l'intensité énergétique du PIB (qui mesure l'efficacité d'une économie en termes d'émission de GES)²⁷⁰. Ces différents types de données vont amener différentes interprétations. Par exemple, la Chine est le pays qui émet le plus de GES annuellement depuis 2005, mais les États-Unis ont émis énormément plus si on comptabilise les tonnes de CO₂ depuis 1850. De la même façon, le Canada était le 10^e émetteur de CO₂ en 2017²⁷¹, mais se situe parmi les plus haut classés en termes d'émissions par habitant. Bref, selon la méthode de comptabilisation choisie, le classement des pays varie grandement. De plus, en ce qui concerne la présentation des chiffres, on peut dénoter que le choix de l'année de référence et les émissions couvertes par la cible sont également des facteurs qui feront varier le niveau d'engagement d'une CDN.

Section 2. L'approche inclusive : l'intégration des initiatives des entités non parties

De nombreux auteurs avaient déjà souligné l'importance de prendre en compte les actions climatiques des villes, des régions et des entreprises privées. Auparavant, un écart important existait entre les négociations internationales et l'élaboration des politiques climatiques sur le terrain qui était souvent initiée par les gouvernements infranationaux (dont les villes et les régions) et les entreprises²⁷². Il devenait alors primordial de façonner un régime climatique permettant une coopération entre tous les acteurs concernés, comprenant les différentes échelles de gouvernement, la société civile et le secteur privé. En effet, un tel regroupement permettrait certainement de mieux orienter et de renforcer la panoplie d'efforts entrepris, afin de mobiliser une « véritable force de changement »²⁷³. Les auteurs Amy Dahan et Stefan C. Aykut reconnaissaient à cet effet que la gouvernance du climat se devait d'être « polycentrique » et « multiscalaire », en insistant sur la prédominance des actions nationales et régionales plutôt que globales²⁷⁴. Lors de la COP22, Laurence Tubiana, ambassadrice française des négociations climatiques, indiquait d'ailleurs à ce sujet que la mobilisation des acteurs non étatiques représentait le « fondement de l'accord », qu'elle avait une importance capitale afin de déclencher « un mouvement de fond assez fort pour résister aux aléas politiques des différents gouvernements » et que l'une des principales réalisations de l'*Accord de Paris* avait été de « combiner la perspective internationale et les impératifs domestiques »²⁷⁵.

²⁷⁰ Gemenne, *supra* note 3, chapitre 1.

²⁷¹ Voir par exemple le classement de Global Carbon Atlas, en ligne : <<http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>>.

²⁷² Gemenne, *supra* note 3 à la p 154.

²⁷³ Van Waeyenberge, *supra* note 128 à la p 146.

²⁷⁴ Dahan et Aykut, *supra* note 37 à la p 644.

²⁷⁵ Rémi Barroux et Simon Roger, « Laurence Tubiana : L'accord de Paris sur le climat est une prophétie autoréalisatrice » (19 novembre 2016), en ligne : Le Monde, <https://www.lemonde.fr/conferences-climat/article/2016/11/19/laurence-tubiana-l-election-americaine-sera-un-test-de-verite-pour-l-accord-de-paris_5033966_5024922.html>

Une des principales avancées de l'*Accord de Paris* est donc d'intégrer les « efforts déployés par toutes les entités non parties afin de faire face et de répondre aux changements climatiques »²⁷⁶. En fait, ces entités non parties ne sont pas mentionnées directement dans le texte de l'Accord, mais plutôt dans le projet de décision 1/CP.21 à laquelle il est annexé, notamment dans le préambule ainsi qu'aux paragraphes 134 et 135²⁷⁷. Ce groupe comprend autant des acteurs publics que privés : les gouvernements infranationaux, les villes, les entreprises, les institutions financières (publiques ou privées), les ONG et la société civile, les centres de recherche, les réseaux, les coalitions, les organisations internationales, etc²⁷⁸. Ainsi, le dernier paragraphe du préambule du projet de décision 1/CP.21 se lit comme suit :

Convenant de soutenir et de promouvoir la coopération régionale et internationale afin de mobiliser une action climatique plus forte et plus ambitieuse de la part de toutes les Parties et d'autres acteurs, y compris la société civile, du secteur privé, des institutions financières, des villes et autres autorités infranationales, des communautés locales et des peuples autochtones.

Preuve de l'importance à accorder à ces entités non parties, un chapitre entier du *Emissions Gap Report* de 2018 a d'ailleurs été dédié au rôle qu'elles doivent jouer afin de combler l'écart entre les besoins et les perspectives au niveau des réductions d'émission. On y mentionne que leur intégration dans la gouvernance climatique globale permet d'atteindre des objectifs cruciaux. En plus d'atteindre des réductions d'émission de GES, les initiatives des acteurs non- et infra-étatiques permettent de faciliter la mise en œuvre de politiques climatiques à l'échelle nationale (1), peuvent avoir un effet catalytique (2), agir en tant qu'orchestrateur (3) et être de bons laboratoires pour effectuer des tests à une échelle réduite (4)²⁷⁹.

Ainsi, en plus du système reposant sur les contributions volontaires des États, le régime du climat s'appuie désormais sur les initiatives coopératives internationales (« ICI »). Il est possible de consulter l'ensemble de ces ICI sur deux différentes plateformes, soit la *Climate Initiatives Platform*²⁸⁰, gérée par l'ONU Environnement, et la Zone des acteurs non étatiques pour l'action climatique (« NAZCA »)²⁸¹. Cette dernière plateforme a pris naissance lors de la COP 20 à partir du *Lima-Paris Action Agenda* (« LPAA »), devenu plus tard le *Global Climate Action Agenda* (« GCAA »)²⁸². Le secrétariat de la CCNUCC a d'ailleurs travaillé étroitement avec le *International Council for Local Environmental Initiatives* (« ICLEI ») afin de mettre sur pied

²⁷⁶ Projet de décision 1/CP.21, *supra* note 48, paragraphe 134.

²⁷⁷ Le paragraphe 135 stipule ce qui suit : « Invite les entités non parties visées au paragraphe 134 ci-dessus à amplifier leurs efforts et à appuyer des mesures destinées à réduire les émissions et/ou renforcer la résilience et diminuer la vulnérabilité aux effets néfastes des changements climatiques, et à faire état de ces efforts par le biais du portail des acteurs non étatiques pour l'action climatique visé au paragraphe 118 ci-dessus ».

²⁷⁸ Bultheel, Morel et Alberola, *supra* note 252, à la p 3.

²⁷⁹ PNUE, *Emissions Gap Report 2018*, *supra* note 10 page 41.

²⁸⁰ En ligne : <http://climateinitiativesplatform.org/index.php/Welcome>.

²⁸¹ En ligne : <http://climateaction.unfccc.int/>.

²⁸² Bultheel, Morel et Alberola, *supra* note 252, à la p 3.

la plateforme NAZCA²⁸³. Afin de regrouper l'ensemble de ces initiatives, on peut se référer à l' « Agenda de l'Action », qui vise essentiellement à bâtir des coalitions de solutions, en facilitant les échanges et le transfert des connaissances.

Sur le site NAZCA, on répertorie 156 entités non parties au Canada, dont huit « régions » qui ont décidé de transmettre au total 38 actions en faveur du climat qu'elles ont entreprises²⁸⁴. Ces huit régions sont l'Alberta, la Colombie-Britannique, la région métropolitaine de Vancouver, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Ontario, le Québec et la région métropolitaine de Waterloo. Parmi les autres entités non parties canadiennes, on dénombre 41 villes (dont 121 actions), 88 entreprises (150 actions), une organisation de la société civile (une action) et 18 investisseurs (51 actions).

Section 3. La gouvernance multiniveau au Canada

Dans le contexte canadien, cette réalité de la gouvernance multiniveau est donc très présente. Il existe de nombreux forums multilatéraux et des initiatives transfrontalières en Amérique du Nord qui traitent des changements climatiques. Par exemple, il existe trois regroupements régionaux qui concernent les systèmes d'échange de droits d'émission, dont le *Regional Greenhouse Gas Initiative* (« RGGI »), le *Midwest Greenhouse Gas Reduction Accord* (« MGGR ») et le *Western Climate Initiative* (« WCI »)²⁸⁵. De plus, l'exemple des partenariats établis par le Québec est marquant à cet égard, alors que cette province participe à de nombreuses structures de coopération : la *Coalition Under 2*, le Réseau des gouvernements régionaux pour un développement durable (« nrg4SD »), l'Alliance internationale sur les véhicules zéro émission, l'initiative *Pathways 2050*, le Programme de coopération climatique internationale, la plateforme pour la Tarification du carbone dans les Amériques (« TCA »), l'*Alliance énergiser au-delà du charbon*, la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (« GNA/PMEC »), l'*International Carbon Action Partnership* (« ICAP »), le *Partnership for Market Readiness* de la Banque mondiale, le *Carbon Pricing Leadership Coalition* (« CPLC ») également de la Banque mondiale, l'*International Emissions Trading Associations* (« IETA ») et le Conseil canadien des ministres de l'environnement (« CCME »)²⁸⁶.

À cela s'ajoute également les différents partenariats formés à l'échelle des villes, dont les plus populaires sont le réseau *C 40 Cities*, la Convention des Maires pour le Climat et l'Énergie, l'Alliance des villes neutres en

²⁸³ De Lassus Saint-Geniès, « Réseaux trans-gouvernementaux », *supra* note 245 à la p 108.

²⁸⁴ Le site a été consulté le 8 janvier 2019 (<http://climateaction.unfccc.int/views/map.html>).

²⁸⁵ VanNijnatten et Craik, *supra* note 157 à la p 16.

²⁸⁶ Pour plus d'explications, consulter Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Bilan mi-parcours du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, 2017, aux pp 74-75, en ligne : <<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/bilan/bilanPACC-mi-parcours.pdf>>.

carbone (*Carbon Neutral Cities Alliance*) et le *Compact of Mayors*. Il existe également des regroupements visant la reddition de compte (*reporting*), dont le *Carbon Disclosure Project* (« CDP ») et le *Carbon Climate Registry*. Bref, ce portrait non exhaustif des structures de coopération qui existent en Amérique du Nord manifeste un réseau de gouvernance complexe, diversifié et même désordonné. Malgré l'apparente lourdeur d'un tel réseau, il faut tout de même souligner le caractère décentralisé de cette gouvernance, qui amène certains à vanter son dynamisme, c'est-à-dire sa capacité à accélérer la diffusion de politiques climatiques et à catalyser l'action climatique²⁸⁷.

Géraud de Lassus Saint-Geniès émet des conclusions intéressantes sur la place des réseaux transgouvernementaux dans la gouvernance climatique²⁸⁸. En intégrant les initiatives des entités non parties, le régime international du climat démontre une solide capacité d'adaptation en renforçant sa centralité et sa légitimité. Toutefois, sans supplanter le droit international, les normes élaborées par les gouvernements infranationaux permettent bel et bien de dynamiser et d'engendrer un élan à l'action climatique collective. De plus, cette coexistence d'échelles normatives amène un constat important : la nécessité de considérer le droit des changements climatiques de façon protéiforme qui outrepassé une vision centrée sur l'État²⁸⁹.

Section 4. Les lacunes présentes dans l'Accord de Paris

Malgré les importantes avancées qu'il permet, l'*Accord de Paris* possède également certaines faiblesses. Son principal défaut est qu'il ne garantit aucunement que les résultats souhaités seront atteints. Il fait plutôt le pari ambitieux qu'un tel système dynamique permettra l'atteinte de l'objectif du 2 °C. De plus, l'Accord ne prévoit pas de sanction, mais plutôt des mécanismes prônant la facilitation et la transparence. On peut ajouter que certaines questions cruciales ont tout simplement été évitées, comme celle du partage du fardeau, de la responsabilité historique, du choix des outils à utiliser, etc.

Par ailleurs, la problématique de l'enclavement du régime climatique est toujours bien présente, alors que le régime juridique du climat ne prend pas directement en considération le droit de l'énergie²⁹⁰. On ne fait aucunement mention de certains thèmes primordiaux à la transition énergétique, tels que l'efficacité énergétique et la réduction de la dépendance aux énergies fossiles. Aussi longtemps qu'on n'abordera pas de plein front le système énergétique mondial dans l'enceinte de la CCNUCC, les résultats d'atténuation à

²⁸⁷ VanNijnatten et Craik, *supra* note 157 à la p 13.

²⁸⁸ De Lassus Saint-Geniès, « Réseaux trans-gouvernementaux », *supra* note 245 à la p 109.

²⁸⁹ *Ibid* à la p 109. L'auteur indique justement qu'il faut « privilégier une approche du droit décentrée de la figure étatique » et « penser le droit du climat au-delà de l'État ».

²⁹⁰ Blanche Lormeteau, « Une lecture énergétique du droit international du climat » dans Marta Torre-Schaub et al (dir.), *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?*, Mare & Martin, Paris, 2018 à la p 351 [Lormeteau].

l'échelle du globe resteront marginaux²⁹¹. De plus, au-delà des considérations énergétiques, il faut également bâtir des passerelles entre le régime climatique et celui du développement, du commerce international, de l'agriculture, etc.

Section 5. L'application du droit international dans l'ordre juridique interne du Canada

Il faut d'abord rappeler que le Canada est un État dualiste, ce qui implique qu'il doit transposer les normes du droit international dans son ordre juridique interne pour qu'elles prennent effet. De plus, la réception du droit international au Canada doit s'effectuer dans le respect du partage des compétences constitutionnelles. Il est donc important de saisir les rudiments du fédéralisme canadien afin de comprendre comment le Canada peut mettre en œuvre l'*Accord de Paris*.

Ainsi, le Canada est un État fédéral qui regroupe 10 provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Île-Du-Prince-Édouard, Québec, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador) et 3 territoires (Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon)²⁹². Le partage des compétences législatives est prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁹³ (« L.C. 1867 »). De plus, lors du rapatriement de la Constitution en 1982, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁹⁴ (« L.C. 1982 ») a permis de confirmer les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, alors qu'on reconnaît différents groupes : les Premières Nations, les Inuit et les Métis. Ce dernier aspect est important, car l'interprétation de ce passage par la Cour suprême a donné lieu à l'obligation de consulter, d'accommoder et de négocier avec les peuples autochtones²⁹⁵.

Afin de comprendre quel ordre de gouvernement est impliqué dans l'application de l'*Accord de Paris*, il faut noter que le processus impliquant les traités internationaux comporte quatre étapes : la négociation, la signature, la ratification et la mise en œuvre²⁹⁶. Sans trop rentrer dans les détails, il est nécessaire d'expliquer sommairement en quoi ces étapes consistent.

²⁹¹ Dahan et Aykut, *supra* note 37 à la p 473. Les auteurs écrivent qu'« Il est illusoire de penser pouvoir traiter le problème climatique sans parler du système énergétique international et de sa nécessaire transformation. Or, les questions d'énergie ne font toujours pas explicitement partie des négociations. Trois questions doivent être mises au centre du débat. Que faire des réserves d'énergies fossiles restantes? Comment réduire, et finalement supprimer les subventions aux énergies fossiles? Comment penser un futur énergétique compatible avec la contrainte climatique? ».

²⁹² Précisons que dans le cadre de notre analyse du CPC, les mentions et les passages faisant référence aux provinces devraient être lus en incluant également les territoires.

²⁹³ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, ann II, n° 5 [L.C. 1867]

²⁹⁴ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [L.C. 1982].

²⁹⁵ *Nation Haïda c. Colombie-Britannique* (Ministre des Forêts), [2004] 3 RCS 511, 2004 CSC 73 (CanLII).

²⁹⁶ Hugo Cyr et Armand de Mestral, « International Treaty-Making and Treaty Implementation in the Canadian Federation », dans Peter Oliver, Patrick Macklem et Nathalie Des Rosiers (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford University Press, 2017 à la p 597 [Cyr et de Mestral].

En ce qui concerne la négociation, même si la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*²⁹⁷ attribue à ce ministère les responsabilités liées « aux relations diplomatiques et consulaires » et aux « négociations internationales auxquelles le Canada participe »²⁹⁸, c'est plutôt Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) qui participera aux négociations sur le climat²⁹⁹. Cette capacité de l'organe exécutif du gouvernement fédéral de négocier les conventions internationales trouve sa source dans la prérogative royale, qui lui permet de bénéficier du monopole afin de conclure les textes internationaux³⁰⁰. Une particularité de la diplomatie canadienne est que les provinces participent également à la CCNUCC en s'engageant à respecter des cibles d'émission. De plus, certaines provinces prennent part aux négociations et envoient des délégations à chacune des Conférences de Parties (COP)³⁰¹. Toutefois, la coopération entre les paliers de gouvernement est parfois chambranlante, par exemple lors de la ratification du fédéral au *Protocole de Kyoto* sans consultation des provinces³⁰². Toutefois, dans un tel contexte fédéral, il est certain que cela peut poser problème, car le gouvernement fédéral ne peut pas prendre des engagements de la part des gouvernements provinciaux dans leur sphère de compétences³⁰³.

Ensuite, l'exécutif fédéral possède le pouvoir de signer les traités de façon unilatérale. Cette signature démontre que le fédéral est en accord avec les termes du traité et qu'il a l'intention de s'engager à respecter ses objectifs³⁰⁴. Par la suite, le processus de ratification, également entamé par le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral, suivra afin d'accepter définitivement les termes du traité. La ratification prend effet lorsque l'accord international entre en vigueur. Tel qu'il a été indiqué précédemment, l'*Accord de Paris* a été adopté le 12 décembre 2015. Le Canada l'a ensuite signé le 22 avril 2016 et l'a ratifié le 5 octobre de la même année.

Ainsi, si la ratification des traités internationaux repose sur un pouvoir exclusif de l'exécutif fédéral, le retrait de ces mêmes accords internationaux est également décidé par ce même exécutif. L'affaire *Turp c. Canada*³⁰⁵ en est une illustration marquante, alors la Cour fédérale a clairement reconnu que le gouvernement fédéral

²⁹⁷ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, LRC 2013, c 33.

²⁹⁸ Article 10(2) de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*.

²⁹⁹ Laura Barnett, « Canada's Approach to the Treaty-Making Process » (2008) Library of Parliament, Legal and Legislative Affairs Division, à la p 2 [Barnett].

³⁰⁰ Arbour et Parent, *supra* note 149 aux pp 188 et 189.

³⁰¹ Annie Chaloux, « Vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique québécoise : quel bilan pour l'action internationale du Québec » (2016) Hors-série RQDI, aux pp 89 et ss. Voir aussi AIE, *Canada 2015 Review*, *supra* note 73 à la p 63.

³⁰² Cyr et de Mestral, *supra* note 296 à la p 597.

³⁰³ Par exemple, on peut se référer à l'escarmouche entre Jean Charest et Stephen Harper lors de la conférence de Copenhague : La Presse Canadienne, « Copenhague : Charest avertit Harper » (16 décembre 2009), en ligne : <<https://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/general/copenhague--charest-avertit-harper/507818>>.

³⁰⁴ Barnett, *supra* note 299 à la p 2.

³⁰⁵ *Turp c. Canada* (Justice), [2014] 1 RCF 439, 2012 CF 893 (CanLII).

pouvait se retirer du *Protocole de Kyoto* et qu'il n'appartenait pas au pouvoir judiciaire de se prononcer sur l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Les paragraphes suivants sont clairs sur ce sujet :

En vertu de la prérogative royale, la conduite des affaires étrangères et des relations internationales, dont le pouvoir de conclure ou de se retirer d'un traité, relève en exclusivité de la branche exécutive du gouvernement. [...] En l'absence d'une contestation fondée sur la Charte, il semblerait qu'une décision prise en vertu d'une prérogative royale n'est pas justiciable.³⁰⁶ ;

Cette Cour est d'avis que la LMOPK ne contient aucune disposition, condition ou restriction qui viendrait limiter la prérogative royale du gouvernement de se retirer du Protocole³⁰⁷.

De façon générale, lorsque vient le temps de mettre en œuvre le contenu des traités internationaux au Canada, un acte législatif doit être adopté de façon à intégrer pleinement les termes de l'accord dans le droit national³⁰⁸. Afin de déterminer le palier de gouvernement qui doit s'en charger, il faut s'attarder au partage constitutionnel des compétences législatives. En d'autres mots, même si le droit international n'engage que le gouvernement fédéral, son application en droit interne peut avoir des répercussions sur les entités non parties, ce qui implique de collaborer afin de s'assurer que les acteurs infranationaux agissent à l'intérieur de leurs champs de compétence. La coopération intergouvernementale est d'ailleurs plus que nécessaire en matière de changements climatiques, puisque les provinces possèdent la plupart des compétences législatives concernant les principaux secteurs émetteurs³⁰⁹. Bien que le fédéral possède également de larges compétences constitutionnelles, il est toujours plus aisé d'œuvrer dans un esprit de fédéralisme coopératif afin d'assurer l'adhésion de toutes les parties prenantes au Canada. Il existe toutefois un débat sur l'existence d'un pouvoir fédéral à appliquer les traités de façon unilatérale en droit constitutionnel canadien, qui n'a toutefois jamais été reconnu par un tribunal (une section subséquente analysera cet aspect plus en profondeur).

En ce qui concerne l'application de l'*Accord de Paris* au Canada, nous avons déjà souligné que c'est l'article 4 qui élabore sur les CDN et qui vient clarifier la triple obligation en matière d'atténuation, soit d'élaborer une CDN et un objectif d'atténuation, d'adopter des mesures internes pour y arriver et faire progresser le niveau d'ambition de la CDN tous les cinq ans. Afin de se conformer à cette disposition, il faut rappeler que la règle *Pacta sunt servanda* doit guider l'action des États, c'est-à-dire de bonne foi dans l'exécution et dans l'interprétation du traité³¹⁰. De plus, l'article 27 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* énonce également qu'« une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-

³⁰⁶ *Ibid*, para. 18.

³⁰⁷ *Ibid*, para. 25.

³⁰⁸ Pour plus de détails sur la réception du droit international dans l'ordre juridique interne, voir Arbour et Parent, *supra* note 149 à la p 194 ; voir également Dupuy et Kerbrat, *supra* note 140 aux pp 449 et ss.

³⁰⁹ Voir par exemple Hélène Trudeau, « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif », *Développement récents en droit de l'environnement (2017)*, Service de la formation continue du Barreau du Québec, à la p 10 [Hélène Trudeau, « Quel rôle pour le fédéralisme coopératif »].

³¹⁰ *Convention de Vienne*, *supra* note 240, aux articles 26 et 31.

exécution d'un traité. ». Le Canada ne pourra donc pas blâmer l'inaction des provinces pour excuser leur inaptitude à rencontrer ses cibles climatiques. Il doit donc s'assurer que l'objectif pour 2030 reste atteignable, malgré les contestations constitutionnelles de l'Ontario et de la Saskatchewan. Toutefois, avant d'aborder ce sujet, il faut s'attarder à la stratégie nationale afin de décarboniser l'économie canadienne, soit le *CPC*.

Chapitre 2 : Description du *Cadre pancanadien* et du modèle fédéral de tarification de la pollution par le carbone

Tout d'abord, il faudrait rappeler au lecteur que le présent mémoire cherche à vérifier si le Canada arrivera à produire et exporter davantage de pétrole tout en atteignant ses cibles climatiques. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le Canada a déposé sa CDN conformément aux dispositions de l'*Accord de Paris*, dans laquelle il s'est engagé à émettre 523 mégatonnes d'éq. CO₂ en 2030. Dans le but d'y arriver, le gouvernement fédéral de Justin Trudeau a adopté le « *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques* »³¹¹ (« *CPC* »). Le présent chapitre vise à expliquer le contexte et le contenu du *CPC*, qui représente le plan d'action du fédéral afin d'atténuer les émissions de GES au Canada dans les années à venir.

Le *CPC*, adopté le 9 décembre 2016, représente un « cadre national global » qui permettra d'atteindre des « changements comportementaux et structureaux nécessaires à la migration vers une économie faible en carbone »³¹². On y retrouve donc une série d'engagements et de mesures qui seront mis en œuvre autant par le gouvernement fédéral que les gouvernements infranationaux. Dans sa septième communication nationale, le gouvernement fédéral indique d'ailleurs que le *CPC* comprend plus de 50 mesures afin de lutter contre les changements climatiques³¹³.

Malgré tout, le *CPC* constitue une déclaration d'intention et ne possède aucune valeur juridique. Il n'y a donc pas de norme contraignante directement comprise dans le *CPC* qu'on pourrait opposer aux justiciables. Il s'agit plutôt d'une série d'intentions législatives qu'on compte adopter dans les années à venir. Comme nous le verrons, de nombreuses lois sont en préparation et seront adoptées prochainement, et c'est à ce moment que le plan d'action que représente le *CPC* pourra se concrétiser sur le plan juridique et obtenir une véritable force normative.

³¹¹ *CPC*, supra note 63.

³¹² ECCC, *Septième communication nationale sur les changements climatiques et troisième rapport biennal du Canada: mesures prises pour mettre en œuvre les engagements du Canada sous la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Gatineau, 2017 à la p 5 [ECCC, *Septième communication nationale*]. On mentionne également que le *CPC* permet d'établir une « architecture de gouvernance » afin d'harmoniser les mesures infranationales et de concevoir un « cadre général de coordination et de mise en œuvre » des différentes mesures d'atténuation au Canada. Voir les pages 19 et 65.

³¹³ *Ibid* à la p 5.

Par ailleurs, le CPC fut la suite logique à la *Déclaration de Vancouver sur la croissance propre et les changements climatiques* du 3 mars 2016³¹⁴, les premiers ministres du Canada s'étant alors entendus pour élaborer un plan commun à tous prenant pour base les rapports de quatre groupes de travail. Afin d'avoir une vue d'ensemble de la démarche du gouvernement fédéral, voici un tableau reprenant la chronologie des événements qui ont permis de mettre en œuvre l'*Accord de Paris* au Canada³¹⁵.

Tableau 3. Chronologie des principaux événements ayant trait à la lutte contre les changements climatiques au Canada depuis 2015

mai 2015	Soumission de la CPDN du Canada au secrétariat de la CCNUCC (soit deux mois après le dépôt de la CPDN des États-Unis)
12 décembre 2015	Adoption de l' <i>Accord de Paris</i>
3 mars 2016	Adoption de la <i>Déclaration de Vancouver sur la croissance propre et les changements climatiques</i> par les gouvernements FPT du Canada (soit moins de 90 jours après la COP 21)
22 avril 2016	Signature du Canada à l' <i>Accord de Paris</i> à New York
5 octobre 2016	Ratification du Canada à l' <i>Accord de Paris</i>
novembre 2016	COP 22 à Marrakech
9 décembre 2016	Présentation du <i>Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques</i>
11 mai 2017	Le Gouvernement a transmis la « Soumission de la contribution déterminée au niveau national du Canada pour 2017 à la CCNUCC » (Un des seuls pays à avoir révisé sa CDN originale jusqu'à maintenant).
17 mai 2017	Présentation du document relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone
novembre 2017	COP 23 à Bonn
9 décembre 2017	Publication du premier rapport de synthèse sur la mise en œuvre du <i>Cadre pancanadien</i>
janvier 2018	Publication de l'avant-projet de loi sur la tarification du carbone et du cadre réglementaire fondée sur le rendement
21 juin 2018	Sanction du projet de loi C-74, comprenant la <i>Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre</i>
août 2018	Conclusion de l'achat du pipeline Trans Mountain par le gouvernement fédéral du Canada pour une somme de 4,4 milliards de dollars (annonce faite le 29 mai 2018)

³¹⁴ Réunion des premiers ministres, *Déclaration de Vancouver sur la croissance propre et les changements climatiques*, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 3 mars 2016, en ligne : <<http://www.scics.ca/fr/product-produit/declaration-de-vancouver-sur-la-croissance-propre-et-les-changements-climatiques/>>.

³¹⁵ Plusieurs sources ont été consultés : Isabelle Vachon, « Les rouages de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, le filet de sécurité fédéral en matière de tarification du carbone », Symposium sur l'environnement au tribunal : application des lois canadiennes sur les émissions de GES, présenté à l'Université Laval, 25 et 26 octobre 2018, en ligne : <https://ciril.ca/files/ciril/vachon_french.pdf>. [Vachon, « Les rouages de la Loi sur la tarification »]; ECCC, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques : deuxième rapport annuel de synthèse de la mise en œuvre – décembre 2018*, Gatineau, 2018, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/eccc/En1-77-2018-fra.pdf> [2^e rapport annuel de synthèse du CPC]; Arbour, « AP : faible impact pour le Québec », *supra* note 51 à la p 248; ECCC, *Septième communication nationale*, *supra* note 312 à la p 4.

Avant le 1 ^{er} septembre 2018	Date limite pour que les provinces présentent leur plan de mise en œuvre concernant la tarification du carbone
23 octobre 2018	Le gouvernement fédéral a annoncé que le filet de sécurité fédéral s'appliquera dans cinq provinces, tout en s'adaptant au contexte provincial
décembre 2018	COP 24 à Katowice
décembre 2018	Publication du deuxième rapport annuel synthèse sur la mise en œuvre du CPC
Au plus tard à l'été 2019	<i>Le cadre de réglementation pour la norme sur les combustibles propres</i> (le projet de règlement sera publié)

Ainsi, l'objectif principal du *CPC* est de consolider les efforts climatiques des provinces en harmonisant la panoplie de mesures que l'on retrouve au Canada afin de réduire les émissions de GES. Avant d'expliquer en détail les principaux piliers du *CPC*, il faut d'abord spécifier que les gouvernements infranationaux, soit les provinces, ont été les principaux instigateurs d'une réglementation élaborée visant l'atténuation des émissions de GES avant 2016³¹⁶. En fait, lors de l'annonce du *CPC* en décembre 2015, les quatre provinces les plus peuplées (soit plus de 85% de la population canadienne) avaient toutes déjà adopté des systèmes de tarification du carbone. Le Québec a mis en place un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (« SPEDE »), l'Alberta utilise un système hybride, la Colombie-Britannique s'est dotée d'une taxe sur le carbone et l'Ontario s'était joint au SPEDE, mais l'arrivée de Doug Ford au pouvoir a mis un terme à cette démarche.

Au moment de l'élaboration de sa stratégie pancanadienne, le gouvernement fédéral a donc décidé de reconnaître les efforts climatiques entrepris par les législatures provinciales. Au lieu d'imposer une approche uniforme et centralisée, le *CPC* reconnaît les systèmes déjà en place et offre la flexibilité nécessaire afin que les autres provinces puissent concevoir un plan qui répond aux particularités régionales qui leur sont propres, mais qui respectent certaines exigences fédérales³¹⁷. Autrement dit, le *CPC* affichait une approche collaborative, en laissant une latitude aux provinces pour implanter leur propre mécanisme de tarification, tout en les obligeant à le faire dans le temps requis, au courant de l'année 2018³¹⁸. Or, le gouvernement fédéral a annoncé en octobre 2018 que le filet de sécurité fédéral s'appliquera dans cinq provinces. Le *CPC* représente donc un réel accomplissement en ce qu'il permet d'établir les bases pour une coopération intergouvernementale au Canada, qui sera certainement amené à évoluer dans le temps en fonction des

³¹⁶ Voir le graphique 4.5 dans OCDE, *Examens environnementaux*, supra note 23 à la p 194.

³¹⁷ Sharon Mascher, « Striving for equivalency across the Alberta, British Columbia, Ontario and Québec carbon pricing schemes : the Pan-Canadian carbon pricing benchmark » (2018) 18:8 *Climate Policy* à la p 1013 [Mascher, « Striving for equivalency »].

³¹⁸ Hélène Trudeau, « Quel rôle pour le fédéralisme coopératif », supra note 309 à la p 10.

efforts provinciaux, de la rigueur imposée par le fédéral, des divers examens et bilans qui seront effectués et de l'aboutissement des recours constitutionnels contre le modèle fédéral de tarification du carbone.

Ainsi, l'effort de décarbonisation du *CPC* se base sur quatre « grands piliers », soit (1) la tarification du carbone, (2) les mesures normatives complémentaires, (3) l'investissement dans les technologies propres, l'innovation et la création d'emplois ainsi que (4) l'adaptation et la résilience au climat³¹⁹. Dans le cadre de ce mémoire, seuls les trois premiers piliers seront étudiés.

Section 1. Description du premier pilier : la tarification de la pollution au carbone

Le premier pilier consiste à intégrer le coût social du carbone de façon explicite dans la mécanique des prix afin de dévaloriser les stocks d'hydrocarbures fossiles et de réorienter les décisions des acteurs économiques vers des options bas-carbone. Il faut prendre note que le gouvernement fédéral estime que le système de tarification fédéral « pourrait réduire la pollution par le carbone au Canada de 80 à 90 millions de tonnes en 2022 »³²⁰.

Ainsi, le gouvernement fédéral prévoit faire de la tarification du carbone l'élément central de sa stratégie³²¹. À cet effet, la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (« LTPGES ») a reçu la sanction royale le 21 juin 2018. Or, il faut d'abord spécifier que le modèle fédéral comprend deux mécanismes complémentaires: une redevance sur les combustibles fossiles (prévu dans la Partie 1) et un système de tarification fondé sur le rendement (« STFR », prévu dans la Partie 2). De façon générale, les redevances s'appliquent aux producteurs et aux distributeurs de combustibles fossiles, alors que le STFR concerne les émissions excédentaires des grands émetteurs industriels. Les deux mécanismes ne peuvent être appliqués au même émetteur.

Les prochains paragraphes viseront à expliquer la structure générale de la LTPGES afin de comprendre ses répercussions et d'en définir le « caractère véritable »³²². Un tel exercice est nécessaire, alors que la constitutionnalité de la LTPGES est contestée devant les Cours d'appel de l'Ontario et de la Saskatchewan. Ainsi, en se fiant à la démarche d'analyse suivie par les juges de la Cour suprême du Canada, il faut se

³¹⁹ *CPC*, *supra* note 63 à la p 3.

³²⁰ ECCC, *Résultats estimés du système fédéral de tarification de la pollution par le carbone*, 2018, à la p 1, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/reports/estimated-impacts-federal-system/federal-carbon-pollution-pricing-system_fr.pdf> [ECCC, « Résultats estimés »].

³²¹ Canada, *Soumission de la contribution déterminée au niveau national du Canada pour 2017 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2017 à la p 2, en ligne : <[https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada First/Première CDN du Canada - Soumission révisée 2017-05-11.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada%20First/Première%20CDN%20du%20Canada%20-%20Soumission%20révisée%202017-05-11.pdf)>.

³²² Il s'agit de la « matière » de la loi, qui comprend autant la teneur du texte que son contexte, son objet et ses effets pratiques. Voir *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 RCS 463, 1993 CanLII 74 (CSC) [Morgentaler].

pencher d'abord sur la structure de la loi et sur sa « matière », et ensuite rattacher cet élément à un chef de compétence fédérale. Tel qu'il sera discuté ultérieurement, la doctrine du caractère véritable permettra de vérifier la « portée de l'empiètement » de la LTPGES « sur les pouvoirs de l'autre ordre de gouvernement »³²³.

Agissant comme un filet de secours, le modèle fédéral ne s'appliquera qu'à certaines provinces, qui devront être ajoutées à l'annexe 1 de la LTPGES³²⁴. Il a d'ailleurs été annoncé en date du 23 octobre 2018 que le modèle sera imposé en 2019 dans cinq provinces et deux territoires de façon adaptée au contexte régional³²⁵. En ce qui concerne les redevances fédérales, elles trouveront application à partir d'avril 2019 en Saskatchewan, en Ontario, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick. Au niveau du STFR, la mise en œuvre est effective depuis janvier 2019 en Ontario, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et seulement en partie en Saskatchewan. La combinaison des deux mécanismes sera appliquée au Yukon et au Nunavut dès le 1^{er} juillet 2019. De plus, il est important de mentionner que tous les revenus générés par l'application du modèle fédéral seront retournés dans la juridiction d'origine.

Dans l'élaboration de sa stratégie de tarification du carbone, le gouvernement s'est fixé quelques principes qui ont permis de guider ses actions. Le *CPC* faisait d'ailleurs mention que les éléments suivants allaient être suivis : « le modèle comprend les éléments suivants : une introduction rapide, une portée commune aux différents mécanismes, la prise en compte de deux systèmes, un accroissement de la rigueur, les revenus demeurent dans l'administration où ils ont été générés, l'application d'un filet de sécurité fédéral, un examen quinquennal et la production de rapports³²⁶.

Section 2. Description du deuxième pilier : les mesures complémentaires

Le deuxième élément du *CPC* inclut de multiples mesures complémentaires. Ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes et elles sont nécessaires puisque l'imposition d'un prix sur la pollution du carbone ne peut à elle seule permettre des réductions suffisantes pour atteindre l'objectif climatique de 2030. Il y a d'abord la norme à venir sur les carburants propres, qui visent de multiples secteurs, alors qu'on cherche à réduire les émissions liées à l'utilisation des carburants dans les transports, les bâtiments et les industries³²⁷.

En ce qui concerne le secteur de la production d'électricité, on mentionne des mesures pour éliminer les centrales au charbon, en plus de normes de rendement pour les émetteurs produisant de l'électricité au gaz

³²³ Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général), [2015] 1 RCS 693, 2015 CSC 14 (CanLII), para. 136 [Renvoi sur le registre des armes à feu].

³²⁴ Vachon, « Les rouages de la Loi sur la tarification », *supra* note 315 à la p 6.

³²⁵ 2^e rapport annuel de synthèse du *CPC*, *supra* note 315 à la p 4.

³²⁶ *CPC*, *supra* note 63 à la p 58.

³²⁷ CDN révisée du Canada, *supra* note 49 à la p 2.

naturel. Notons par ailleurs qu'il y a seulement 16 centrales au charbon qui sont toujours en activité sur l'ensemble du territoire canadien³²⁸. Le *CPC* mentionne d'ailleurs l'exemple réussi du projet de captage et de stockage du carbone à la centrale de Boundary Dam en Saskatchewan, qui peut contenir jusqu'à 90% de ses émissions³²⁹.

Il y a par la suite le secteur de l'environnement bâti, où l'on compte adopter de nouveaux codes du bâtiment d'ici 2030 qui régulerait la construction des nouveaux édifices afin d'atteindre une « consommation énergétique nette zéro »³³⁰. Les mesures comprises dans ce secteur incluent également la rénovation des bâtiments existants, l'amélioration de leur rendement énergétique et l'optimisation de l'efficacité énergétique de divers appareils et équipements.

Par ailleurs, des mesures complémentaires sont également prévues dans le secteur du transport routier, alors que l'on vise l'adoption de nouvelles normes concernant les véhicules légers et lourds, l'installation de pneus qui permettraient de diminuer la consommation de carburant, l'ajout d'économiseurs de carburant, tels que les dispositifs d'appoint aérodynamiques, et l'augmentation du nombre de véhicules électriques sur les routes³³¹. En ce qui concerne les transports ferroviaires, aériens et maritimes, il y aurait des efforts fournis ainsi de modifier les carburants utilisés (biocarburants), l'amélioration du réseau de transport en commun et l'optimisation des couloirs commerciaux³³².

Finalement, les secteurs industriels ne sont pas laissés de côté, alors que le gouvernement fédéral a publié le Règlement sur le méthane dans les secteurs pétroliers et gaziers en avril 2018³³³. De plus, au même moment les derniers règlements concernant la réduction de la consommation d'hydrofluorocarbures (HFC) sont entrés en vigueur, conformément à l'amendement de Kigali au Protocole de Montréal. Ces gaz sont présents dans les réfrigérateurs, les climatiseurs et les mousses isolantes. De plus, le *CPC* visait généralement de renforcer l'efficacité énergétique dans ce secteur³³⁴. Il faut d'ailleurs mentionner l'existence de l'Alliance canadienne pour l'innovation dans les sables bitumineux, qui joue un rôle dans l'optimisation des processus de producteur dans cette industrie.

³²⁸ ECCC, « résultats estimés », *supra* note 320 à la p 3.

³²⁹ *CPC*, *supra* note 63 à la p 12.

³³⁰ CDN révisée du Canada, *supra* note 49 à la p 3.

³³¹ *CPC*, *supra* note 63 à la p 21.

³³² *Ibid* à la p 22.

³³³ 2^e rapport annuel de synthèse du *CPC*, *supra* note 315 à la p 21.

³³⁴ *CPC*, *supra* note 63 aux pp 23 et 24.

Section 3. Description du troisième pilier: les investissements dans les technologies propres et les infrastructures vertes

Troisièmement, le *CPC* prévoit des investissements importants dans les infrastructures vertes et dans les transports en commun. Il est donc important de déterminer les sommes que le gouvernement fédéral prévoit investir dans le cadre de son *CPC* afin que les mesures législatives puissent être convenablement appliquées et produire les effets désirés en termes de réductions d'émission. Le *CPC* indique d'ailleurs à plusieurs reprises que les règlements seront complétés par d'importants investissements, ce qui nécessite leur prise en compte afin de remplir les objectifs de recherche du présent mémoire.

À ce sujet, il peut être intéressant de mentionner la *Mission Innovation*, une initiative prise conjointement lors de la COP 21 par le président américain Barack Obama et le premier ministre indien Narendra Modi, auquel le G7 s'est joint, dont le Canada³³⁵. Ce cadre vise à dynamiser les investissements effectués dans les énergies propres. Il est souhaité que ce regroupement de pays continuera de s'engager afin d'augmenter les fonds publics dans la recherche et le développement (« R&D »). Le Canada reconnaît d'ailleurs dans le *CPC* l'importance de cette initiative, alors qu'il s'est engagé à doubler ses investissements dans ce domaine dans les cinq années qui suivront l'adoption du *CPC*³³⁶. On y fait également mention des sept défis lancés le 14 novembre 2016 pour stimuler les innovations.

Plus spécifiquement, dans le cadre du *CPC*, le Canada a prévu investir grandement dans les innovations énergétiques. Il y a d'abord le Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone (« FEFEC ») qui s'est vu octroyer 2 milliards de dollars sur une période de cinq ans en vue de soutenir diverses initiatives visant la réduction des émissions de GES au pays³³⁷. Environ 1,4 milliard de dollars étaient destinés aux provinces et aux territoires. Par exemple, la Saskatchewan devait recevoir plus de 62 millions de dollars, mais son refus d'adhérer au *CPC* a bloqué le versement de cette somme³³⁸. De plus, le gouvernement fédéral a pris un engagement de distribuer 21,9 milliards de dollars afin d'investir dans les infrastructures vertes, ce qui inclut la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, l'augmentation du nombre de recharges pour les véhicules électriques, la réduction de la dépendance au diesel dans les régions éloignées, l'ajout de postes de ravitaillement pour le gaz naturel et l'hydrogène, le renouvellement des codes de bâtiment, ainsi que l'adoption

³³⁵ Martin Rees, *On the Future : Prospects for Humanity*, Princeton University Press, Princeton & Oxford, 2018 à la p 48 [Rees]; Voir également Emissions Gap Report 2018, *supra* note 10 à la p 56.

³³⁶ *CPC*, *supra* note 63 à la p 46.

³³⁷ CDN révisée du Canada, *supra* note 49 à la p 4.

³³⁸ Saskatchewan, Procureur Général de la Saskatchewan, Factum of the Attorney General of Saskatchewan, in the matter of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, Bill C-74, Part V, in the Court of Appeal for Saskatchewan, CA No. CACV3239, Regina, 2018, Para. 8 [Mémoire de la Saskatchewan].

de mesures concernant les catastrophes naturelles³³⁹. D'autres montants importants sont prévus, dont 20,1 milliards afin de financer les transports en commun en zone urbaine et 2,2 milliards dans la Mission Innovation, afin d'appuyer le développement de nouvelles technologies propres. Il est à noter que l'attribution de ces montants s'échelonne sur plusieurs années.

D'autres structures de financement ont également été mises en place, dont Technologies du développement durable Canada (« TDDC ») qui aurait permis de réduire les émissions canadiennes de 6,3 mégatonnes de CO₂³⁴⁰. La Banque de l'infrastructure du Canada a également un rôle à jouer en matière d'investissements dans les systèmes d'énergie renouvelable³⁴¹.

En bref, voici un tableau non exhaustif qui résume les principales mesures prises ou en voie de l'être par le gouvernement fédéral.

Tableau 4. Récapitulatif des changements législatifs prévus dans le cadre du CPC³⁴²

Pilier concerné	Mesures adoptées ou en voie de l'être	
1 - Tarification du carbone	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre</i> (accompagnée de notes explicatives) – en vigueur depuis le 21 juin 2018 • Règlement d'application • Autres documents à considérer : Document technique relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone 	
2 - Mesures complémentaires	Industrie	<ul style="list-style-type: none"> • Publication en avril 2018 d'un projet de règlement concernant la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont) – entrée en vigueur prévue pour 2020 • Entrée en vigueur du <i>Règlement modifiant le Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone et les halocarbures de remplacement</i> (DORS/2017-216) le 18 avril 2018.
	Production d'électricité	<ul style="list-style-type: none"> • Le nouveau règlement limitant les émissions de dioxyde de carbone provenant de la production d'électricité thermique au gaz naturel (DORS/2018-261) • Modification du Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone — secteur de l'électricité thermique au charbon – norme de rendement strict applicable d'ici le 31 décembre 2029 (surtout pour l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse)
	Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Modifications en juillet 2018 du <i>Règlement sur les émissions</i>

³³⁹ CDN révisée du Canada, *supra* note 49 à la p 4.

³⁴⁰ CPC, *supra* note 63 à la p 45.

³⁴¹ CPC, *supra* note 63 à la p 14.

³⁴² Pour plus de détails et obtenir les liens internet, consulter : Office national de l'énergie (ONE), *Avenir énergétique du Canada en 2018 : Offre et demande énergétiques à l'Horizon 2040*, 2018 à la p 113, en ligne : <<https://www.nbe-one.gc.ca/nrg/ntgrtd/ft/2018/2018nrgfr-fra.pdf>> [ONE, « Avenir énergétique 2018 »]. Voir également 2^e rapport annuel de synthèse du CPC, *supra* note 315 aux pp 60-80.

		<p><i>de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs (DORS/2013-24) - Applicable aux véhicules neufs en 2021</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les normes relatives aux véhicules utilitaires légers ont quant à elles fait l'objet d'un rapport de performance annuel publié le 20 août 2018. • Bien que ce ne soit pas une modification législative, on peut mentionner la Stratégie relative aux véhicules à zéro émission (VZE) qui sera finalisée au cours des prochains mois.
	<p>Général (visant les trois secteurs d'utilisation finale de l'énergie : transport, industrie et bâtiments)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Publication en 2017 du cadre de <i>réglementation pour la norme sur les combustibles propres</i> - Le projet de règlement sera publié au plus tard à l'été 2019, la version définitive devrait l'être en 2020 et les exigences devraient entrer en vigueur en 2022. • Publication en 2018 de trois mises à jour majeures concernant le <i>Règlement sur l'efficacité énergétique</i> (ciblant environ 40 normes de produits) • Il y aura également un projet de règlement sur les combustibles fossiles et gazeux, qui sera déposé à l'automne 2020.

Chapitre 3. Les difficultés constitutionnelles liées à la mise en œuvre du *Cadre pancanadien* et de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*

Afin de respecter ses engagements pris dans le cadre de l'*Accord de Paris*, le gouvernement fédéral a adopté le *CPC*, qui prévoit de nombreux changements législatifs en vue de réduire les émissions de GES au pays, en plus d'investir d'importants montants d'argent dans les technologies propres et les infrastructures vertes. Or, avant d'évaluer le *CPC* de façon critique en fonction des quatre rôles de l'État dans la transition énergétique (stabiliser, impulser, amortir et aligner), il faut avant tout déterminer si la principale mesure qu'il prévoit, soit la tarification du carbone, est « légale », c'est-à-dire conforme au partage des compétences constitutionnelles. En effet, en cherchant à déterminer si le Canada peut atteindre ses cibles climatiques tout en augmentant sa production de pétrole, il faut valider la constitutionnalité de la démarche fédérale et vérifier si elle sera maintenue malgré les contestations de la Saskatchewan et de l'Ontario. Ainsi, le présent chapitre tente de répondre à la question suivante : est-ce que le gouvernement fédéral agit à l'intérieur de ses champs de compétences constitutionnelles en adoptant la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*³⁴³ (« LTPGES »)?

Par ailleurs, en plus de ces contestations constitutionnelles, le *CPC* et la coopération intergouvernementale qu'il implique devront se heurter à certaines limites qui sont inhérentes au contexte fédéral canadien. En effet, alors que certaines provinces ont décidé de recourir au système judiciaire afin de statuer sur la constitutionnalité de l'approche fédérale, d'autres ont simplement décidé d'abandonner la stratégie fédérale pour diverses raisons. Le fait qu'une province puisse renoncer à participer à l'effort pancanadien peut également représenter un obstacle supplémentaire à l'atteinte de la cible fédérale. Toutefois, avant de se pencher sur ces questions, il serait d'abord pertinent de faire quelques rappels de base sur l'ordre constitutionnel du Canada.

Section 1. Le partage des compétences législatives et le fédéralisme coopératif

Le projet de fédération au Canada s'est concrétisé en 1867. Il s'agissait alors de la troisième fédération de l'époque moderne, suite aux États-Unis (1789) et à la Suisse (1848)³⁴⁴. Simplement dit, pour constituer un régime fédéral, il faut que le pouvoir législatif soit divisé entre un parlement central et des parlements régionaux (au Canada, c'est dix provinces et trois territoires). Il en va de même pour le pouvoir exécutif. Cette façon de faire a pour effet de décentraliser le pouvoir exercé par l'État. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du*

³⁴³ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (« LTPGES »), LRC 2018, c 12.

³⁴⁴ Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e éd., Presses universitaires McGill-Queen's, Montréal, 2002 à la p 3. Il peut également être utile de consulter la page 8 qui établit les principales caractéristiques structurelles des fédérations et la page 9 qui différencie les différents régimes politiques, tels que les unions, les fédérations, les confédérations, les États associés, les condominiums, les ligues, les hybrides, etc.

Québec, on indique que le fédéralisme « était la réponse juridique aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l'époque et qui existent toujours aujourd'hui » et permet de « concilier unité et diversité »³⁴⁵.

Les compétences attribuées aux différentes législatures sont prévues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁴⁶ (« L.C. 1867 »), à la partie VI sur la « distribution des pouvoirs législatifs ». Il faut spécifier que le texte de 1867 élabore des règles floues et ambiguës, qui visent seulement une attribution générale des compétences. Voici donc pourquoi l'interprétation judiciaire est cruciale : les tribunaux vont appliquer les règles élaborées il y a plus de 150 ans au contexte actuel en définissant l'étendue des pouvoirs conférés dans la L.C. 1867. En ce qui a trait aux compétences du gouvernement fédéral, l'article 91 énumère une série de matières qui sont considérées comme étant exclusives à ce palier. En ce qui concerne les législatures provinciales, c'est l'article 92 qu'il faut consulter.

Au niveau des autorités provinciales, elles possèdent des compétences sur plusieurs aspects liés aux efforts d'atténuation des émissions de GES. Parmi les pouvoirs exclusifs des législatures provinciales, il faut mentionner ceux sur la propriété et les droits civils (92(13) L.C. 1867), la gestion des ressources naturelles et la production d'énergie électrique (92A (1) L.C. 1867), le transport intraprovincial (92(10) L.C. 1867), les institutions municipales (92(8) L.C. 1867) et les questions d'une nature purement locale (92(16) L.C. 1867). Les parlements provinciaux ont également des compétences partagées sur les matières environnementales, comme en fait foi une jurisprudence abondante en la matière³⁴⁷. La plupart s'entendent pour dire que les différentes sources d'émissions sont couvertes par des compétences provinciales, puisqu'elles incluent les ressources naturelles et l'énergie³⁴⁸.

Concernant l'échelle fédérale, il y a également un certain nombre de compétences qu'il faut considérer. Ce sujet sera abordé dans une section subséquente. Pour l'instant, il faut simplement mentionner que les pouvoirs législatifs qui doivent être pris en compte sont ceux de l'urgence, de la dimension nationale, de la prépondérance fédérale, de la capacité à dépenser, ainsi que ceux énumérés à l'article 91 L.C. 1867 sur les

³⁴⁵ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, 1998 CanLII 793 (CSC) au para. 43. La lecture de cet arrêt de la Cour suprême est recommandée dans le cas où l'on souhaite comprendre le contexte historique et les principes constitutionnels directeurs fondamentaux au Canada.

³⁴⁶ L.C. 1867, *supra* note 293.

³⁴⁷ Voir notamment : *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3, 1992 CanLII 110 (CSC) [Oldman River Society]; *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 RCS 401, 1988 CanLII 63 (CSC) [Crown Zellerbach]; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 RCS 213, 1997 CanLII 318 (CSC) [R. c. Hydro-Québec].

³⁴⁸ Par exemple, on peut lire dans le 2^e rapport biennal que « les pouvoirs juridiques touchant la production de ressources pétrolières et gazières appartiennent principalement aux gouvernements provinciaux ». Voir ECCC, *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques*, Gatineau, 2016 à la p 12; Voir aussi ECCC, *Septième communication nationale*, *supra* note 312 à la p 18.

matières criminelles (91(27) L.C. 1867), la taxation (91(3) L.C. 1867) et le commerce et les affaires économiques (91(2) L.C. 1867).

Évidemment, le partage des compétences constitutionnelles demeure un sujet complexe, alors qu'il est parfois difficile de faire une analyse des enchevêtrements entre les législations fédérales et provinciales. Chaque cas précis démontre ses propres difficultés et l'interprétation judiciaire quant au partage des compétences législatives a donné lieu à plusieurs théories et conclusions qui se contredisent. Le *Centre québécois en droit de l'environnement* a voulu simplifier le tout en résumant que « si l'application d'une loi provinciale valide empiète de façon importante ou porte atteinte à l'exercice d'une compétence fédérale, c'est la loi fédérale qui aura prépondérance »³⁴⁹.

Dans le cadre de notre problématique, la répartition des compétences législatives fait en sorte qu'il y a plusieurs autorités publiques qui devront collaborer pour atteindre un objectif collectif visant la réduction des émissions de GES, ce qui fait référence au défi de la gouvernance multiniveau. Certains arrêts de la Cour suprême ont abordé le fédéralisme coopératif, qui favorise une approche collaborative lorsque possible. Dans le *Renvoi sur le registre des armes à feu*, les juges expliquent :

Les principes non écrits qui sous-tendent notre Constitution écrite, tel le principe du fédéralisme, imprègnent l'analyse et l'interprétation du partage des compétences. La vision moderne du fédéralisme favorise une conception souple du partage des compétences, et admet un important chevauchement des compétences fédérales et provinciales, permettant aux deux ordres de gouvernement de légiférer relativement à des objectifs légitimes dans les matières où il y a chevauchement. Cette conception facilite la coopération intergouvernementale. Le concept du fédéralisme coopératif se veut l'adaptation du principe du fédéralisme à cette réalité moderne, et ce, tant par le droit que les acteurs politiques, et reflète les réalités d'une société de plus en plus complexe, qui fait appel à des régimes fédéraux et provinciaux coordonnés. D'un point de vue juridique, c'est par les chevauchements de compétences qu'il accepte en vertu de l'application de la doctrine du caractère véritable et de celle des pouvoirs accessoires que le fédéralisme coopératif sait répondre à ces besoins³⁵⁰.

Or, c'est justement la coopération intergouvernementale qui fait défaut en matière d'atténuation des émissions de GES au Canada à l'heure actuelle. Alors que l'urgence climatique continue de faire les manchettes, certaines provinces canadiennes s'accrochent à leur désir d'autonomie pour contrecarrer la stratégie pancanadienne. Les prochaines sections aborderont les différents aspects de ce sujet.

³⁴⁹ Centre québécois en droit de l'environnement (CQDE). « Enjeux juridiques du déploiement d'un pipeline interprovincial sur le territoire du Québec », 2014, à la p 9, en ligne : <<https://www.cqde.org/fr/>>.

³⁵⁰ *Renvoi sur le registre des armes à feu*, *supra* note 323 à la p 697.

Section 2. Le Cadre pancanadien, la coopération intergouvernementale et ses limites

Comme nous l'avons mentionné en début de chapitre, les relations fédérale-provinciales sont certainement tendues à l'heure actuelle, alors que cinq provinces canadiennes s'opposent à la stratégie fédérale comprise dans le *CPC*. La première complication intergouvernementale dans ce contexte est la possibilité pour les provinces de se retirer à tout moment³⁵¹. Tel qu'il a été constaté avec les gouvernements ontarien et nouveau-brunswickois élus en 2018, il est possible pour les entités infranationales de renoncer à leur participation au *CPC* ou de simplement cesser de collaborer. C'est donc la bonne volonté des provinces et la reconnaissance commune du défi climatique qui peuvent inciter les gouvernements à coopérer, plutôt qu'une réelle obligation ou un devoir.

Du côté manitobain, le premier ministre Brian Pallister a d'abord refusé de signer le *CPC* lors des négociations de 2016, en invoquant le besoin d'une hausse des investissements fédéraux dans le domaine de la santé³⁵². Toutefois, cette province a acheminé une lettre au gouvernement fédéral, le 20 février 2018, afin de se rallier au *CPC*, et donc de pouvoir « toucher la totalité des fonds disponibles pour la province dans le cadre du Fonds du leadership pour une économie à faibles émissions de carbone »³⁵³. Cette adhésion fut cependant de courte durée, alors que le plan de tarification du carbone du Manitoba a été abandonné en octobre 2018³⁵⁴.

De plus, en ce qui concerne l'Alberta, c'est plutôt l'expansion du réseau de pipelines et la nécessité que le pétrole de l'Athabasca atteigne des marchés extérieurs qui sont les enjeux soulevés par la première ministre Rachel Notley. À la suite de la décision de la Cour d'appel fédérale du 30 août 2018 annulant le décret autorisant l'expansion du pipeline Trans Mountain³⁵⁵, l'Alberta s'est retiré du plan climatique fédéral, en plus de

³⁵¹ Hélène Trudeau, « La lutte climatique au Québec et au Canada : les principaux enjeux juridiques », Conférence-midi, présenté à l'Université de Sherbrooke, 14 novembre 2017, en ligne : <https://www.usherbrooke.ca/crrdg/fileadmin/user_upload/Trudeau-Changements_Climatiques_au_Quebec_et_au_Canada.pdf>, diapositive 40 [Hélène Trudeau, « enjeux juridiques »].

³⁵² CBC Radio, « The fine print of Canada's new climate change deal » (10 décembre 2016), en ligne : CBC, <<https://www.cbc.ca/radio/thehouse/the-fine-print-of-canada-s-new-climate-change-deal-1.3887037>>.

³⁵³ L'honorable Rochelle Squires, « Lettre du gouvernement du Manitoba annonçant sa décision d'adhérer au Cadre pancanadien sur la croissance propre et le changement climatique » (20 février 2018), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2018/02/lettre-du-gouvernement-du-manitoba-annoncant-sa-decision-dadherer-au-cadre-pancanadien-sur-la-croissance-propre-et-le-changement-climatique.html>>.

³⁵⁴ Ian Froese, « 'We say no' : Manitoba defies Ottawa by killing its carbon tax plan » (3 octobre 2018), en ligne : CBC News <<https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-carbon-tax-green-plan-1.4849128>>.

³⁵⁵ *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 153 (CanLII).

demander au gouvernement fédéral de faire tout en son pouvoir pour redémarrer le projet pipelinier concerné³⁵⁶.

Section 3. La contestation de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* par la Saskatchewan et l'Ontario

Une deuxième problématique majeure dans l'application du *CPC* se retrouve à être les pourvois en contrôle judiciaire entrepris par la Saskatchewan et l'Ontario afin d'attaquer la constitutionnalité de la LTPGES. En effet, la compétence fédérale de contrôler les émissions de GES n'a pas encore été officiellement reconnue, ce qui laisse la porte ouverte pour ces provinces d'utiliser le système judiciaire pour tenter de bloquer l'application du modèle fédéral au sein de leur juridiction.

En effet, le nouveau premier ministre saskatchewanais, Scott Moe, démontre la même ardeur que son prédécesseur Brad Wall, en ce qu'il maintient sa défaveur envers l'imposition fédérale d'une taxe carbone et a déposé à cet effet une demande devant la Cour d'appel de la Saskatchewan afin d'évaluer la constitutionnalité du plan climatique fédéral³⁵⁷. Le nouveau premier ministre de l'Ontario, le conservateur Doug Ford, a décidé de se joindre au recours saskatchewanais en tant qu'intervenant, en plus de déposer son propre recours devant la Cour d'appel de l'Ontario³⁵⁸. Ces deux recours consistent à procéder à un pourvoi en contrôle judiciaire de la LTPGES afin d'en déterminer la validité constitutionnelle. Puisque le pouvoir du gouvernement fédéral n'a toujours pas été clairement établi en matière de réduction des émissions de GES, il faudra certainement s'armer de patience³⁵⁹. De plus, tout récemment élu, le premier ministre du Nouveau-Brunswick Blaine Higgs est du même avis que ses homologues, alors qu'il compte bien se battre contre la mesure fédérale³⁶⁰.

En ce qui concerne le recours de la Saskatchewan, il fut institué devant la Cour d'appel de la Saskatchewan le 19 avril 2018 par le Lieutenant-gouverneur en conseil et l'adoption du décret 194/2018. Cette province allègue que le gouvernement fédéral n'a pas l'autorité constitutionnelle pour imposer une taxe sur le carbone trouvant

³⁵⁶ CBC News, « Premier Rachel Notley pulls Alberta out of federal climate plan over Trans Mountain ruling » (30 août 2018), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/alberta-jason-kenney-political-reaction-rachel-notley-kinder-morgan-pipeline-1.4805224>>.

³⁵⁷ Ryan McKenna, « La Saskatchewan en croisade contre la taxe carbone » (3 janvier 2019), en ligne : La Presse <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201901/03/01-5209838-la-saskatchewan-en-croisade-contre-la-taxe-carbone.php>>.

³⁵⁸ Jean-François Poudrier, « Taxe carbone : l'Ontario lance son propre recours judiciaire contre le fédéral » (2 août 2018), en ligne : Radio-Canada <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1116051/taxe-carbone-tribunaux-ontario-doug-ford-justin-trudeau>>.

³⁵⁹ Hélène Trudeau, « enjeux juridiques », *supra* note 351, diapositive 41.

³⁶⁰ The Canadian Press, « New N.B. Premier Blaine Higgs reaffirms plan to fight carbon tax », 10 novembre 2018, en ligne : The Star <<https://www.thestar.com/news/canada/2018/11/10/new-nb-premier-blaine-higgs-reaffirms-plan-to-fight-carbon-tax.html>>.

application dans la province, alors que celle-ci s'y oppose et a adopté son plan proprement saskatchewanais en décembre 2017³⁶¹. On cherche donc à déclarer *ultra vires* la *Loi sur tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (« LTPGES ») qui a été introduite par le Parlement le 28 mars 2018 en tant que cinquième partie du *Bill C-74* et a été sanctionné le 21 juin 2018. L'audience devant la Cour d'appel de la Saskatchewan a eu lieu le 13 et 14 février 2019. Il est à noter que le recours de la Saskatchewan a été intenté en vertu de *The Constitutional Questions Act, 2012* (Chapitre C-29.01).

Le gouvernement saskatchewanais invoque trois motifs pour soutenir sa prétention que la LTPGES est inconstitutionnelle. Le premier argument avancé critique l'application différenciée de la taxe fédérale entre les provinces, basée sur une appréciation uniquement fédérale de la rigueur des plans de lutte contre les changements climatiques des provinces³⁶². On accuse le gouvernement fédéral de jouer au « Big Brother », en décriant l'approche « Ottawa knows best ». En d'autres mots, le filet de sécurité fédéral s'applique seulement dans les provinces qui n'ont pas prévu de mécanismes de tarification du carbone. Or, selon la Saskatchewan, ce traitement inégal est contraire aux principes du fédéralisme canadien, soit le partage des compétences, l'autonomie et la souveraineté des provinces, ainsi que la coopération fédérale-provinciale. On demande donc à la Cour d'appel de déterminer s'il existe un principe constitutionnel non écrit qui empêcherait le fédéral d'exercer son autorité législative envers certaines provinces seulement, dans un tel contexte.

De plus, la Saskatchewan indique que le gouvernement fédéral n'a pas de chef de compétence pour tarifier les émissions de GES, conformément aux articles 91 et 92 L.C. 1867. Finalement, selon les procureurs de la province, la mesure fédérale constitue une taxe, ce qui est en violation avec l'article 53 de la L.C. 1867 et au principe constitutionnel du « *no taxation without representation* ». Sur ce point, il faut donc déterminer si l'application du filet de sécurité fédéral constitue une taxe ou une mesure réglementaire. Pour être constitutionnellement valide, une taxe doit se conformer à la fois aux dispositions de l'article 53 et de l'article 91(3) de la L.C. 1867.

De son côté, l'Ontario a reproduit une démarche similaire. Suite aux résultats de l'élection s'étant déroulée le 7 juin 2018 en Ontario, le Parti conservateur de Doug Ford a pris le pouvoir et a exécuté une de ses principales promesses de campagne : annuler le SPEDE de l'Ontario et s'en prendre à la taxe fédérale. Le 1^{er} août 2018, soit un peu plus de trois mois après le dépôt de la poursuite de la Saskatchewan, le gouvernement de l'Ontario en a fait de même, alors que la Cour d'appel de l'Ontario a approuvé la demande du gouvernement de la province afin de se pencher sur la constitutionnalité de la LTPGES. La Lieutenante-gouverneure de

³⁶¹ Gouvernement de la Saskatchewan, « Province Challenging Federal Government's Ability to Impose a Carbon Tax » (25 avril 2018), en ligne : <<https://www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2018/april/25/carbon-tax-case>>.

³⁶² Mémoire de la Saskatchewan, *supra* note 338 aux paras. 7, 11, 13, 34 et 38.

l'Ontario, dans son décret 1014/2018 (recommandé par le Conseil exécutif de l'Ontario), a formulé la question suivante devant la Cour d'appel de l'Ontario³⁶³ :

La Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, qui constitue la partie 5 de la Loi no 1 d'exécution du budget de 2018, L.C. 2018, ch. 12, est-elle totalement ou partiellement inconstitutionnelle?

Le recours de l'Ontario a été intenté en vertu de l'art. 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*³⁶⁴. La province allègue que le gouvernement fédéral n'a pas d'ancrage constitutionnel afin de tarifier les émissions de GES et que la mesure fédérale n'est pas conforme à l'article 53 de la L.C. 1867. La taxe fédérale sur le carbone serait donc inconstitutionnelle. Selon Rod Phillips, ministre de l'Environnement de la province, cette taxe ne vise pas à lutter contre les changements climatiques, mais plutôt à augmenter les revenus du gouvernement fédéral³⁶⁵. Le mémoire déposé par l'Ontario avance également que la reconnaissance de l'autorité fédérale sur les émissions de GES viendrait modifier radicalement l'équilibre constitutionnel du Canada et qu'une telle conclusion serait irréconciliable avec le partage des pouvoirs législatifs prévus dans la L.C. 1867³⁶⁶. Du côté de l'Ontario, l'audience se déroulera du 15 au 18 avril 2019.

Dans leur analyse de la constitutionnalité des lois, les juges de la Cour suprême ont élaboré une méthode en deux étapes. Tout d'abord, la première partie de l'analyse consiste à qualifier la loi en déterminant son « caractère véritable ». Il y a donc une recherche à effectuer afin de trouver la caractéristique la plus importante de la loi contestée, en faisant abstraction de ses aspects incidents. Dans l'*arrêt Morgentaler*, on a d'ailleurs indiqué que les facteurs à prendre en compte devaient être la teneur du texte, mais aussi une appréciation au-delà du texte, en considérant l'objet, le contexte et les effets pratiques³⁶⁷. Ensuite, lorsqu'on a identifié l'objet principal de la loi, il faut rattacher la matière de la loi à une (ou plusieurs) catégorie de sujet prévue par les articles 91 et 92 L.C. 1867. Les prochaines sections tentent de répondre aux questionnements soulevés par la Saskatchewan et l'Ontario en reprenant la méthode développée par les juges de la Cour suprême.

³⁶³ Ontario, Procureur Général de l'Ontario, Factum of the Attorney General of Ontario, in the matter of a reference to the Court of Appeal pursuant to section 8 of the Courts of Justice Act, RSO 1990, c. 34, by Order-in-Council 1014/2018 respecting the constitutionality of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, Part 5 of the Budget Implementation Act, 2018, No. 1, SC 2018, c. 12, CA No. C65807, Toronto, 2019, Para. 1 [Mémoire de l'Ontario].

³⁶⁴ LRO 1990, c C.43.

³⁶⁵ Ministry of the Environment, Conservation and Parks, « Ontario Files Arguments to Challenge the Federal Government's Carbon Tax » (14 septembre 2018), en ligne : <<https://news.ontario.ca/ene/en/2018/09/ontario-files-arguments-to-challenge-the-federal-governments-carbon-tax.html>>.

³⁶⁶ Mémoire de l'Ontario, *supra* note 363 aux pp 28 et suivantes.

³⁶⁷ Morgentaler, *supra* note 322.

Section 4. La recherche du caractère véritable de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*

Afin de rechercher le « caractère véritable » d'une loi, il faut trouver l'essence et la substance de celle-ci. De nombreuses expressions ont d'ailleurs été utilisées, par exemple l'« objet principal », l'« idée maîtresse », ou encore la « caractéristique dominante ou la plus importante »³⁶⁸. Par exemple, en ce qui concerne les instruments de tarification du carbone, il faut déterminer si de telles mesures ont pour but de générer des recettes pour l'État, de contrôler les émissions de GES ou plutôt d'imposer des restrictions au secteur énergétique³⁶⁹. Il faut donc statuer si la redevance contestée constitue une « taxe » ou un « prélèvement de nature réglementaire ». Dans le cas où l'on vise une augmentation des revenus de l'État, cela correspond à une taxe, alors que si l'on cherche à modifier des comportements, il s'agit d'un prélèvement pour des fins de réglementation.

Or, dans leur analyse constitutionnelle, les juges vont scruter divers éléments, dont la présence d'une forme de régime de réglementation et le lien existant entre ce régime et la redevance sur les combustibles³⁷⁰. Nous sommes d'avis que la mesure fédérale constitue bel et bien un prélèvement de nature réglementaire, puisqu'on peut lier la redevance avec un code de réglementation et que l'objectif de la LTPGES est d'inciter des changements comportementaux auprès des acteurs économiques afin de réduire les émissions de GES³⁷¹. Bien que ce ne soit qu'un élément à considérer parmi d'autres, mentionnons que le préambule de la LTPGES spécifie « qu'une tarification progressive des émissions de gaz à effet de serre est un moyen approprié et efficace d'encourager ces changements de comportement ».

Section 5. L'application différenciée du modèle fédéral entre les provinces et sa constitutionnalité

Avant d'aborder la question du rattachement de la loi à un chef de compétence fédérale, il faut dire quelques mots sur le fait que la LTPGES ne prévoit pas une application uniforme à l'échelle du pays. Dans son avis juridique remis en octobre 2017, Bryan Schwartz indiquait d'ailleurs qu'un argument crédible qui pourrait faire dérailler la taxe fédérale sur le carbone se trouve à être l'application inégale et potentiellement discriminatoire

³⁶⁸ Par exemple, on peut se référer à l'arrêt *R. c. Hydro-Québec*, *supra* note 347 para. 23 et 113; Morgentaler, *supra* note 322 aux pp 481 et 482; *Oldman River*, *supra* note 347 à la p. 62; *Syncrude Canada Ltd c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 776 para. 16.

³⁶⁹ Nathalie Chalifour, « Making Federalism Work for Climate Change : Canada's Division of Powers Over Carbon Taxes » (2008) 22:2 NJCL. Voir aussi De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 7.

³⁷⁰ Voir *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 SCR 134, 1999 CanLII 655 (SCC) aux para. 43 et 44. Il y a également d'autres critères, tels que le caractère obligatoire de la redevance, l'imposition sous l'autorité du législateur, la perception par un organisme public et le motif d'intérêt public.

³⁷¹ Voir notamment les paragraphes 111 à 130 du Mémoire du Canada : Canada, Procureur général du Canada, Factum of the Attorney General of Canada, in the matter of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, Bill C-74, Part V, and in the matter of a reference by the Lieutenant Governor in Council to the Court of Appeal for Saskatchewan under The Constitutional Questions Act, 2012, SS 2012, c. C-29.01, CA No. CACV3239, Saskatoon, 2018 [Mémoire du Canada].

du modèle fédéral³⁷². En effet, les articles 166 (2) et (3) et 189 (1) et (2) de la LTPGES prévoit que le gouverneur en conseil peut ajouter ou retirer les provinces à l'annexe 1 afin qu'une partie ou la totalité de la loi s'applique dans la juridiction provinciale. Cette appréciation arbitraire des plans climatiques provinciaux représenterait donc, selon la Saskatchewan, une violation du principe constitutionnel de l'égalité entre les provinces³⁷³. Or, le procureur général du Canada plaide que lorsque le parlement fédéral légifère conformément à un de ses chefs de compétence, il est habituel que l'application soit uniforme partout à travers le pays, mais il est également possible que des règles différentes soient mises en place pour des régions différentes. Reprenant les propos du Professeur Peter Hogg, on argumente qu'il n'y a aucune exigence constitutionnelle d'uniformité³⁷⁴. Pour sa part, la professeure Nathalie Chalifour fournit quelques exemples de lois fédérales qui s'appliquent de manière différenciée entre les provinces³⁷⁵, ce qui vient appuyer la position du gouvernement fédéral. C'est entre autres le cas pour le *Code canadien du travail*³⁷⁶ et la *Loi sur l'aéronautique*³⁷⁷. De la même façon, les procédures et les peines en droit criminel vont varier entre les provinces, de même que les taux d'imposition sur le revenu.

Section 6. Les chefs de compétences fédérales et le rattachement de la tarification du carbone à ceux-ci

Cette section tentera de répondre aux questions suivantes : sur quelles bases constitutionnelles repose la LTPGES? Quelles sont les compétences fédérales applicables afin de permettre au gouvernement fédéral d'agir en matière de réduction des émissions de GES? La littérature étant abondante sur le sujet, l'objectif du présent chapitre sera essentiellement de résumer les principaux éléments entourant le débat.

Depuis l'arrêt *Friends of the Oldman River Society*³⁷⁸, il est reconnu que les matières environnementales constituent une compétence partagée entre les législatures du fédéral et des provinces. Les deux ordres de gouvernement peuvent donc légiférer, à condition de se maintenir à l'intérieur de leurs domaines de compétences. Selon cette logique, il est permis d'inférer que les mesures d'atténuation des émissions de GES représentent un domaine de compétence partagée, ce qui permet aux deux paliers de gouvernement d'agir en la matière³⁷⁹. Une décision rendue par la Cour fédérale en 2014 a d'ailleurs permis de déterminer que la

³⁷² Bryan Schwartz, « Legal Opinion on the Constitutionality of the Federal Carbon Pricing Benchmark & Backstop Proposals » (2017) Pitblado Law, prepared for the Government of Manitoba à la p 3 [Schwartz].

³⁷³ Mémoire de la Saskatchewan, *supra* note 338, para 47.

³⁷⁴ Mémoire du Canada, *supra* note 371 au para. 108.

³⁷⁵ Nathalie J. Chalifour, « Canadian Climate Federalism : Parliament's Ample Constitutional Authority to Legislate GHG Emissions through Regulations, a National Cap and Trade Program, or a National Carbon Tax » (2016) 36:2 NJCL à la p 40 [Chalifour, « Canadian Climate Federalism »].

³⁷⁶ LRC 1985, c L-2.

³⁷⁷ LRC 1985, c A-2.

³⁷⁸ *Oldman River Society*, *supra* note 347.

³⁷⁹ De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 6.

réduction des émissions de GES constitue un objet de réglementation valide pour le gouvernement fédéral en vertu du pouvoir de légiférer sur des matières criminelles³⁸⁰.

La liste des compétences sur lesquelles les initiatives de protection du climat peuvent reposer est relativement longue pour chacun des deux niveaux de gouvernement (voir section 1). Les paragraphes suivants vont permettre de jeter un œil sur cet aspect. Toutefois, il faut garder en tête qu'en date d'aujourd'hui, aucune décision judiciaire n'a tirée de conclusion définitive sur les compétences en matière de lutte contre les changements climatiques, ce qui pourrait toutefois changer avec les poursuites portées par la Saskatchewan et l'Ontario. Ainsi, en se penchant sur les bases constitutionnelles du *CPC*, il est seulement possible de déduire sa constitutionnalité en utilisant les principes qui ont été formulés par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada dans d'autres affaires similaires³⁸¹.

Ainsi, dans son mémoire déposé dans le recours auprès de la Cour d'appel de la Saskatchewan, le Procureur général du Canada plaide que la LTPGES a été adoptée en vertu de la compétence fédérale liée à la paix, l'ordre et le bon gouvernement (« POBG ») puisque les émissions de GES représentent un sujet d'« intérêt national »³⁸². De plus, on plaide comme argument subsidiaire que dans le cas où la Cour conclut que la partie 1 de la LTPGES (la redevance) constitue une taxe, celle-ci serait valide en vertu de la compétence fédérale en matière de taxation (91(3) L.C. 1867) et adopté conformément à l'article 53 L.C. 1867. Les paragraphes qui vont suivre vont donc se pencher surtout sur ces deux pouvoirs fédéraux. Toutefois, de nombreux auteurs ont argumenté que le contrôle des émissions de GES pourrait reposer sur plusieurs chefs de compétences fédérales. Ainsi, en plus de la compétence POBG et celle sur la taxation, nous aborderons le pouvoir de mise en œuvre des traités par le gouvernement fédéral.

6.1 La compétence de la « paix, l'ordre et le bon gouvernement »

En ce qui concerne la compétence POBG, il faut se référer au paragraphe introductif de l'article 91 L.C. 1867 qui prévoit que:

³⁸⁰ *Syncrude Canada Ltd c. Canada (Procureur général)*, *supra* note 368 aux paras 16 à 54. Le juge Russel W. Zinn procède à une analyse de la validité constitutionnelle d'un règlement fédéral, le *Règlement sur les carburants renouvelables* (DORS/2010-189). Le juge conclut, au paragraphe 85, que :

L'objet principal et l'effet principal du paragraphe 5(2) du RCR consistent à apporter une contribution significative à la réduction de la pollution atmosphérique, sous la forme d'une réduction des émissions de GES. Pour ce faire, le Parlement a choisi d'utiliser son pouvoir de légiférer en matière de droit criminel. La protection de l'environnement est en soi un objet valide de droit criminel et la disposition contestée crée une interdiction valide accompagnée d'une sanction, même si l'interdiction ne se présente pas sous la forme d'une interdiction directe, ciblée et restrictive.

³⁸¹ De Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21 », *supra* note 91, para. 7.

³⁸² Mémoire du Canada, *supra* note 371, para. 84.

Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces [...].

Ce passage a donné lieu à de multiples interprétations jurisprudentielles, dont la théorie des pouvoirs d'urgence et celle sur les dimensions nationales³⁸³. Il y a certaines situations où on permet une intrusion fédérale dans les sphères de compétences normalement réservées aux provinces. Cela permet une intervention fédérale très vaste. Elle peut prendre plusieurs formes dépendamment de la théorie qui s'applique.

La théorie de l'urgence nationale

La première, celle de l'*urgence nationale*, permet l'adoption de *lois provisoires* qui sont adoptées en vertu d'une proclamation gouvernementale basée sur la *Loi sur les mesures de guerre* ou qui se justifie compte tenu d'un contexte d'urgence « en temps de paix ». Lorsque certaines situations exceptionnelles surviennent, elles peuvent donner ouverture à une urgence justifiant un empiètement fédéral sur des domaines normalement réservés aux gouvernements infranationaux. Autrement dit, cette disposition permet temporairement une concentration des pouvoirs législatifs au sein de l'ordre fédéral, entre autres pour des motifs d'efficacité et de commodité³⁸⁴. Lorsque l'urgence cesse, les mesures extraordinaires doivent également prendre fin, admettant une période de transition raisonnable.

Pour déterminer si les changements climatiques peuvent enclencher la doctrine d'urgence, il faut se demander comment s'opère la théorie de l'urgence en droit constitutionnel canadien³⁸⁵. Or, certains passages jurisprudentiels sont éloquentes en la matière. Le juge Beetz s'est d'ailleurs prononcé à ce sujet, en statuant que le pouvoir d'urgence permettait de « transcender les lois provinciales dans pratiquement tous les domaines »³⁸⁶. De plus, au niveau des effets pratiques, il a précisé que le parlement fédéral, en situation d'urgence, pouvait jouir d'une grande latitude:

Il faut conclure qu'à toutes fins utiles, il donne au Parlement, pour faire face à la situation d'urgence, une compétence concurrente et prépondérante sur des matières qui normalement relèvent exclusivement des provinces. Sur ce point, l'exercice de ce pouvoir équivaut à une modification temporaire *pro tanto* de la Constitution fédérale par l'action unilatérale du Parlement³⁸⁷.

³⁸³ Pour une entrée en matière sur le partage des compétences législatives en droit canadien, voir Alexandre Morin, *Fédéralisme et droits fondamentaux : Commentaires et documents*, Lexis Nexis Canada Inc., Montréal, 2008 à la p 19.

³⁸⁴ *Ibid* à la p 20.

³⁸⁵ On peut se référer à l'argument du juge Beetz dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, qui élabore une méthode tout à fait juste pour le contexte du présent résumé. *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373, 1976 CanLII 16 (CSC) à la p 460 [*Renvoi sur la Loi anti-inflation*].

³⁸⁶ *Ibid* à la p 464.

³⁸⁷ *Ibid* à la p 463.

Si certains croient que la crise climatique et la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) pourraient se qualifier comme étant une situation d'urgence nationale, il existe un bémol. Le principal problème quant à son application, selon la doctrine d'urgence, est le fait que l'action étatique pour le climat devrait s'établir dans le long terme et perdurer. Or, pour se conformer à l'urgence nationale en droit constitutionnel, il faut que l'intervention fédérale soit temporaire, ce qui n'est pas le cas dans la lutte contre les changements climatiques. Pour cette raison, l'auteur Bryan P. Schwartz conclut que la Cour suprême ne pourrait se fonder sur la théorie de l'urgence nationale pour légitimer un empiètement d'une législation fédérale afin de réduire les émissions de GES³⁸⁸.

La théorie des dimensions nationales ou de l'intérêt national

La seconde théorie découlant de la clause POBG, celle de la dimension nationale, qui se distingue de la précédente en ce qu'elle est permanente si la cause justifiant son application perdure. Il s'agit d'une compétence résiduelle du gouvernement fédéral afin de légiférer sur des matières qui démontrent une ampleur justifiant que le Parlement du Canada s'y intéresse³⁸⁹. Dans l'arrêt *Crown Zellerbach*, le juge Gerald Le Dain a d'ailleurs indiqué quatre critères qui sont établis en ce qui concerne la théorie de l'intérêt national³⁹⁰. Afin qu'une matière s'y prête, le juge indique que :

Pour qu'on puisse dire qu'une matière est d'intérêt national dans un sens ou dans l'autre, elle doit avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectués par la Constitution³⁹¹.

De plus, l'empiètement du pouvoir fédéral se limite « par la nature du sujet dont le caractère de dimension nationale vient d'être reconnu »³⁹². Ce dernier élément constitue d'ailleurs une des différences fondamentales entre les théories de l'urgence nationale et celle de l'intérêt national. Dans le cas d'une matière d'intérêt national, le Parlement doit restreindre son intervention afin de « combler une lacune dans les pouvoirs provinciaux »³⁹³. C'est donc le critère de l'« incapacité provinciale », ce qui implique que le problème démontre un aspect qui est hors de la portée de l'action des provinces. Lorsque la coopération intergouvernementale est envisageable, le professeur Dale Gibson écrit que « la « dimension nationale » ne peut viser que le risque de non-coopération et ne justifie qu'une mesure législative fédérale portant sur ce

³⁸⁸ Il faut tout de même préciser que cet article traite de la constitutionnalité de l'intervention fédérale en ce qui concerne la tarification fédérale sur le carbone. Schwartz, *supra* note 372 à la p 35.

³⁸⁹ Lord Tomlin a explicité cette théorie de la façon suivante : le gouvernement fédéral « ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92, ceux-ci étant du ressort des gouvernements provinciaux, à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles intéressent le corps politique du Canada ». Voir Le Procureur général du Canada c. Le Procureur général de la Colombie-Britannique, AC 111 [1930] 1 DLR 194 à la p. 118.

³⁹⁰ *Crown Zellerbach*, *supra* note 347 à la p 432.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, *supra* note 385 à la p 461.

³⁹³ *Crown Zellerbach*, *supra* note 347 à la p 433.

risque »³⁹⁴. Or, contrairement à l'urgence nationale, lorsqu'un sujet est d'intérêt national, le fédéral peut exercer sa compétence POBG de façon exclusive et absolue, ce qui comprend la possibilité d'adopter des mesures s'appliquant aux aspects intraprovinciaux. Toutefois, cet empiètement se fera uniquement vis-à-vis « l'aspect du problème qui échappe au contrôle provincial »³⁹⁵.

Dans son mémoire déposé auprès de la Cour d'appel de la Saskatchewan, le Procureur général du Canada indique que la LTPGES est valide en vertu de la théorie de l'intérêt national³⁹⁶. En effet, on argumente que les émissions de GES ont une portée extraterritoriale, alors que les impacts de ceux-ci se font sentir à l'échelle de la planète et ne sont pas directement liés au lieu d'émission. La réponse politique qui a permis la mise en place du régime international du climat en est également un bon exemple, alors qu'on reconnaît que la problématique requiert une action collective et concertée. Ainsi, en raison des risques que le réchauffement climatique fait peser à l'ensemble du territoire canadien, il serait justifié de considérer que la réduction des émissions de GES comme étant dans l'intérêt national.

Afin de valider ce raisonnement, il faut se déterminer si les émissions de GES atteignent le degré requis d'unicité, de particularité et d'indivisibilité, ce qui permet de les distinguer des matières d'intérêt provincial. Il faut donc établir que les provinces seraient incapables de réglementer les émissions de GES et d'aborder la problématique dans sa globalité. En effet, il faut déterminer si une intervention uniquement provinciale démontre une lacune qui pourrait engendrer des effets préjudiciables aux autres provinces. Comme l'indique le juge Le Dain : « c'est à cause de la corrélation des aspects intraprovinciaux et extraprovinciaux de la question qu'elle requiert un traitement législatif unique et uniforme »³⁹⁷. Il faut noter qu'en raison de la portée du pouvoir fédéral à cet égard, le critère lié à l'unicité, la particularité et l'indivisibilité est exigeant³⁹⁸.

Le gouvernement fédéral fait d'ailleurs un parallèle avec la conclusion de l'*arrêt Crown Zellerbach*³⁹⁹. En effet, on prétend que, tout comme la pollution marine, les émissions de GES démontrent un caractère suffisamment particulier et indivisible afin qu'elles relèvent du pouvoir résiduaire fédéral en vertu de la clause POBG. De plus, on indique qu'il existe des différences fondamentales entre le traitement des émissions de GES dans la LTPGES et la conclusion de l'*arrêt Hydro-Québec*⁴⁰⁰. En effet, dans cette affaire, on a considéré que la partie II de la LCPE ne relevait pas de la compétence POBG et de l'intérêt national puisqu'elle s'appliquait à une trop

³⁹⁴ Ronald Dale Gibson, « Measuring National Dimensions » (1976) 7:15 Man. L.J., à la p 36. La traduction a été trouvée dans *Crown Zellerbach*, *supra* note 347 à la p 433

³⁹⁵ *Ibid*, *Crown Zellerbach*, *supra* note 347 à la p 433.

³⁹⁶ Mémoire du Canada, *supra* note 371, para. 86.

³⁹⁷ *Crown Zellerbach*, *supra* note 347 à la p 434.

³⁹⁸ *R. c. Hydro-Québec*, *supra* note 347, para. 67.

³⁹⁹ Mémoire du Canada, *supra* note 371, para. 90.

⁴⁰⁰ *Ibid*, para. 91.

vaste catégorie de substances, et que certaines d'entre elles avaient des effets qui « se font ressentir exclusivement à l'intérieur » du territoire provincial⁴⁰¹.

De plus, pour décider si une matière atteint le degré requis d'unicité, de particularité et d'indivisibilité qui la distingue clairement des matières d'intérêt provincial, il est utile d'examiner quel effet aurait sur les intérêts extraprovinciaux l'omission d'une province de s'occuper efficacement du contrôle ou de la réglementation des aspects intraprovinciaux de cette matière. Dans le mémoire du Procureur général du Canada, on indique que l'absence d'un prix sur le carbone dans une province affecte négativement les autres provinces⁴⁰². Premièrement, on mentionne que lorsqu'une province retarde ou évite les mesures d'atténuation, cela mine les chances de succès du Canada tout entier d'atteindre ses cibles climatiques. On prend d'ailleurs l'exemple de la taxe de la Colombie-Britannique, qui a permis de réduire le niveau d'émission de la province, alors que l'inertie du gouvernement saskatchewanaise ne fait qu'annuler les efforts climatiques entrepris par cette autre province. De même, la Colombie-Britannique continue de subir les conséquences du réchauffement climatique, avec les feux de forêt qui sont récurrents. Or, on indique que seul le Parlement fédéral peut remédier à cette situation. Deuxièmement, un autre impact négatif se trouve à être les « fuites de carbone interprovinciales »⁴⁰³. En effet, il est possible de croire que l'absence d'un signal-prix dans l'économie de la Saskatchewan encourage des investisseurs étrangers ou des entreprises britanno-colombiennes à s'installer là où les émissions de GES sont librement émises. Troisièmement, on souligne que certains pays européens, tels que la France, l'Italie et l'Allemagne, pourraient refuser de ratifier l'AECG s'il devient clair que le Canada est en voie de rater son objectif climatique pour 2030. Les pourvois en contrôle judiciaire de l'Ontario et de la Saskatchewan sont donc étroitement suivis par la communauté européenne. L'action climatique au Canada est donc un facteur qui va conditionner les relations internationales du Canada dans le futur.

Nous sommes d'avis que la compétence POBG peut permettre au gouvernement fédéral de contrôler les émissions de GES en raison de leur « dimension nationale ». En effet, les émissions de GES représentent un type de pollution qui ne peut se limiter, se contenir à l'intérieur des frontières provinciales. De plus, une appréciation moderne du fédéralisme canadien reconnaît que toutes les législatures peuvent adopter des lois concurrentes, ce qui nécessite de recourir à la théorie du double aspect⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ *R. c. Hydro-Québec*, *supra* note 347, para. 74.

⁴⁰² Mémoire du Canada, *supra* note 371, para. 93 et suivants.

⁴⁰³ *Ibid*, para. 95.

⁴⁰⁴ Mémoire du Canada, *supra* note 371, para. 99.

6.2 Le pouvoir fédéral de taxation

La compétence du Parlement de prélever des taxes trouve sa source à l'article 91(3) L.C. 1867. Ce pouvoir est très vaste et permet d'adopter autant un impôt sur le revenu que des taxes sur les biens ou les services⁴⁰⁵. Alors que le gouvernement fédéral peut imposer des taxes directes ou indirectes, les entités infranationales ne peuvent qu'adopter des types de taxation directe.

Afin de déterminer que la LTPGES relève de la compétence du Parlement en matière de taxation, il faut absolument distinguer la taxe d'une mesure réglementaire et s'assurer que le caractère véritable de la loi soit de générer des revenus. Même si la LTPGES permet indirectement de réduire les émissions de GES, il serait possible de confirmer que l'objet principal de la loi est d'augmenter les revenus de l'État. Il est important de noter que dans le mémoire qu'il a déposé, le procureur général du Canada plaide de façon subsidiaire que si la Cour considère que la redevance prévue dans la LTPGES est une taxe, alors celle-ci sera tout de même valide en vertu du pouvoir fédéral de taxation et qu'elle respecte les exigences de l'article 53 L.C. 1867⁴⁰⁶.

6.3 Le pouvoir de mise en œuvre des traités par le gouvernement fédéral

La présente section vise à définir le pouvoir du gouvernement fédéral à appliquer les traités internationaux de façon unilatérale. Arguant que les changements climatiques représentent une opportunité afin d'en définir la portée, le professeur Stewart Elgie fait la démonstration que la *Loi de mise en œuvre du protocole de Kyoto* pourrait prendre appui sur cette compétence⁴⁰⁷. Une mise en contexte s'impose. Tout d'abord, le pouvoir fédéral d'appliquer les traités, dont l'existence et la nature ne sont toujours pas reconnues, constitue « *one of the most intriguing unanswered constitutional questions of the past seventy years* »⁴⁰⁸. Une telle compétence aurait d'abord été reconnue dans l'article 132 de la L.C. 1867, alors que le Canada se voyait reconnaître la compétence de mettre en œuvre (et non de conclure) les traités signés par le Royaume-Uni :

Obligations naissant des traités. Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.

Il a toutefois fallu attendre les années 1920 et 1930, avec la signature de la *Déclaration de Balfour* en 1926 et du *Statut de Westminster* en 1931, afin que le Canada puisse obtenir le droit de signer des traités internationaux en son propre nom. Dans l'affaire *Radio Reference*⁴⁰⁹, le Comité judiciaire du Conseil privé

⁴⁰⁵ Chalifour, « Canadian Climate Federalism », *supra* note 375 à la p 53.

⁴⁰⁶ Mémoire du Canada, *supra* note 371, para. 131 et suivants.

⁴⁰⁷ Stewart Elgie, « Kyoto, the constitution and carbon trading : waking a sleeping BNA bear (or two) » (2008) 13:1 *Review of Constitutional Studies* [Elgie].

⁴⁰⁸ *Ibid* à la p 71.

⁴⁰⁹ *A-G Québec v. A-G Can.* [1932] A.C. 304, 1932 CanLII 354 (UK JCPC).

reconnaît que l'article 132 L.C. 1867 ne s'applique plus, tout en indiquant que le pouvoir de mise en œuvre des traités est désormais attribué au gouvernement fédéral par le biais de la compétence POBG. Toutefois, dans l'affaire *Labour Conventions*⁴¹⁰, il a été statué que la compétence d'appliquer les traités ne reposait pas auprès du fédéral, mais plutôt auprès de n'importe quel ordre de gouvernement qui aurait compétence en la matière, ce qui a mis la base pour une conception du fédéralisme comme des compartiments étanches (*watertight compartments*)⁴¹¹. Depuis cette décision datant de plus de 80 ans, la Cour Suprême n'a toujours pas eu l'opportunité de se pencher de nouveau sur cette question, malgré le fait que de nombreux chercheurs aient critiqué le raisonnement de l'affaire *Labour Conventions*⁴¹².

Les principaux arguments allant à l'encontre de cette décision sont notamment l'incohérence entre la reconnaissance d'un pouvoir fédéral lié à l'application des traités via l'article 132 L.C. 1867 et l'absence de celui-ci depuis que le Canada a obtenu sa pleine autonomie (1), l'apparent conflit entre les décisions *Radio Reference* et *Labour Conventions* (2), le fait que le Canada soit le seul État fédéral avec l'Allemagne qui ne peut pas mettre en œuvre les traités qu'il signe en outrepassant ses compétences constitutionnelles (3) et la difficulté qui en a découlé quant à l'application des conventions internationales au Canada (4)⁴¹³. Peter Hogg écrivait d'ailleurs au sujet de la décision *Labour Conventions* que cela « *has impaired Canada's capacity to play a full role in international affairs* » et que le « *Canada has been unable to accept or in some cases to fulfill treaties in respect of labour, education, the status of refugees, women's rights, and human rights generally* »⁴¹⁴. Toutefois, une interprétation littérale de la L.C. 1867 et la possibilité d'empiètement sur les compétences provinciales ont fait dire à d'autres que cette décision était bien fondée. Par ailleurs, il est à noter que les accords de libre-échange signés par le Canada se rattachent à la compétence liée au commerce (91(2) L.C. 1867), bien que certains avancent que cela constitue une belle illustration que le fédéral possède bel et bien un pouvoir d'appliquer les traités⁴¹⁵.

Évidemment, jusqu'à preuve du contraire, l'exécution des obligations découlant des traités internationaux doit se faire conformément au partage des compétences constitutionnelles et aucun tribunal n'a encore reconnu un pouvoir unilatéral de mise en œuvre des obligations internationales par le gouvernement fédéral. Certains indiquent d'ailleurs que le respect de la répartition des compétences législatives lorsqu'on applique un traité

⁴¹⁰ A-G Can. V. A-G. Ont. [1937] A.C. 326, 1937 CanLII 362 (UK JCPC).

⁴¹¹ Elgie, *supra* note 407 à la p 92.

⁴¹² *Ibid* à la p 93.

⁴¹³ Elgie, *supra* note 407 aux pp 95 et 96.

⁴¹⁴ *Ibid*. Stewart Elgie reprend les paroles du professeur Hogg dans son ouvrage Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Scarborough, 2002, c. 11.5.

⁴¹⁵ Elgie, *supra* note 407 à la p 93.

international représente « une règle jurisprudentielle bien établie en droit constitutionnel canadien »⁴¹⁶. Il n'en demeure pas moins que dans le récent contexte de contestations provinciales de la LTPGES, la question refait surface et démontre un certain intérêt.

Conclusion de la deuxième partie

En résumé, on comprend qu'en matière de changements climatiques, le processus de négociation est ardu autant sur la scène internationale que sur le plan interne. Lors de la COP 21, les États ont réussi l'exploit diplomatique d'adopter l'*Accord de Paris*, qui permet d'établir le régime juridique sur la protection du climat post-2020. Afin de pouvoir le ratifier, le Canada a déposé sa CDN et s'est lancé dans une entreprise complexe afin de concevoir une stratégie pancanadienne visant à lutter contre les changements climatiques, ce qui a ultimement abouti à l'adoption du *CPC*. Parmi les mesures qu'il inclut, il faut mentionner la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les GES* (« LTPGES »), dont la validité constitutionnelle est contestée par deux gouvernements infranationaux, l'Ontario et la Saskatchewan.

Pour des fins réflexives, il serait pertinent de tracer certains parallèles entre les échelles d'action internationale et nationale⁴¹⁷. Une telle comparaison est intéressante, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, les résultats d'atténuation n'ont pas été au rendez-vous autant avec le *Protocole de Kyoto* qu'avec les stratégies fédérales des gouvernements précédents, ce qui implique un besoin de modifier l'approche. De plus, il peut être difficile de trouver le niveau de flexibilité adéquat, et de trouver le point d'équilibre entre « encadrement des comportements et octroi d'une marge de manœuvre »⁴¹⁸. En effet, cela fait plus de 25 ans que nous sommes incapables de réduire significativement les émissions de GES, entre autres parce qu'il est complexe de s'immiscer dans des aspects aussi sensibles que la souveraineté nationale et l'autonomie parlementaire, ce qui signifie d'interférer avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ainsi, quelques parallèles doivent être tracés entre l'*Accord de Paris* et le *CPC*, et ce afin d'amener une tentative de réponse à la question : *comment sortir de l'impasse?*

Tout d'abord, il y a des différences fondamentales entre les deux démarches. Premièrement, le niveau de flexibilité prévu dans l'*Accord de Paris* est plus important que celui dans le *CPC*. En effet, le droit international est plus respectueux des souverainetés nationales que le fédéralisme canadien peut l'être de l'autonomie des provinces. Deuxièmement, la règle du consensus est primordiale dans le cadre de négociations internationales, alors que dans l'enceinte nationale, le gouvernement fédéral possède plus de marge de manœuvre pour concevoir et appliquer la stratégie. Troisièmement, alors que le régime climatique onusien a

⁴¹⁶ Arbour et Parent, *supra* note 149 à la p 196.

⁴¹⁷ Une telle analyse a également été effectuée par Bryan Schwartz, *supra* note 372 à la p 12.

⁴¹⁸ De Lassus Saint-Geniès, « Réseaux trans-gouvernementaux », *supra* note 245 à la p 108.

toujours évité d'imposer aux États parties de recourir à la tarification du carbone, la démarche canadienne exige que les entités infranationales adoptent un mécanisme qui fixe un prix sur le carbone, en plus de définir des critères minimaux à respecter. Finalement, l'*Accord de Paris* ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect et repose davantage sur un système de pression des pairs (*peer-pressure*). Au contraire, le *CPC* a permis l'application d'un « filet de sécurité » fédéral dans les provinces qui n'ont pas mis en opération des systèmes de tarification du carbone à temps.

Par ailleurs, il existe d'importantes similarités entre les deux échelles d'action. En effet, le gouvernement fédéral a décidé d'éviter l'éternel débat de la répartition du fardeau, en insistant surtout sur l'importance d'agir, la responsabilité individuelle, le rehaussement du niveau d'ambition dans le temps et les co-bénéfices en lien avec la croissance propre. C'est donc une réplique de l'approche dynamique et volontariste observée lors de la COP 21. Il est clair que l'attribution d'un budget carbone pour chaque gouvernement infranational aurait facilité les calculs et permis de constater aisément la charge que chacun devait supporter, mais les négociations auraient probablement été sabordées. Le gouvernement Trudeau a donc préféré une approche collaborative. Toutefois, puisqu'il est permis de croire que le gouvernement possède de vastes compétences constitutionnelles sur le sujet et que la recherche d'un consensus n'est pas obligatoire (contrairement à la COP 21), la stratégie du Canada aurait très bien pu être plus coercitive.

Partie III - Une analyse multicritère du *Cadre pancanadien* au regard des quatre rôles juridiques de l'État dans la transition énergétique

La deuxième partie du mémoire nous a permis de comprendre les principales étapes franchies par le gouvernement fédéral depuis la COP 21 afin de mettre en œuvre l'*Accord de Paris* au Canada. Il est évident que le respect des compétences législatives est une préoccupation de premier ordre lorsqu'on vise à réduire les émissions de GES au sein d'un État fédéral comme le Canada. En ayant terminé ce segment, il faut désormais évaluer le contenu du *CPC* et des mesures qu'il prévoit. Le présent chapitre contient donc une analyse critique du *CPC* qui se fonde sur les quatre rôles que l'État doit assumer dans la transition énergétique (*stabiliser, impulser, amortir, aligner*).

Il ne faut pas oublier que la question principale qui structure ce mémoire est la suivante : *est-ce que, compte tenu de ses projets d'autorisations d'oléoducs et des piliers du CPC, notamment la tarification du carbone, le gouvernement fédéral arrivera vraisemblablement à produire et exporter davantage de pétrole tout en atteignant ses objectifs climatiques?* Afin d'y répondre et de mieux articuler la problématique, nous avons construit un modèle d'analyse qui reprend les quatre rôles de l'État de la transition énergétique. Ce cadre conceptuel va nous permettre de décortiquer l'action du gouvernement fédéral et d'évaluer, selon des paramètres simples, comment il compte s'y prendre pour atteindre ses cibles climatiques et exporter davantage de pétrole. Il s'agit donc de déterminer si les efforts du gouvernement fédéral en matière d'atténuation sont suffisants, en procédant à un travail d'observation qui vise à vérifier notre hypothèse. Ainsi, voici la liste des critères pour chacun des rôles, tels qu'ils ont été expliqués dans la partie 1.

Tableau 5. Rappel de la grille d'analyse⁴¹⁹

Question 1:	Est-ce que les règles vont perdurer?
Critères juridiques de la stabilisation :	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de non-régression • Équité intergénérationnelle • Prévisibilité (transparence, crédibilité, simplicité) • Planification et progression • Gouvernance (révision périodique, possibilité d'amélioration, potentiel d'annulation, institutionnalisation des règles) • Modélisation économique intégrée
Question 2:	Comment les règles fonctionnent-elles et sont-elles efficaces?
Critères juridiques de l'impulsion:	<ul style="list-style-type: none"> • Principe du pollueur-payeur • Efficacité économique (efficience) • Rigueur (actuelle, à long terme) • Couverture, champ d'application du droit • Support par des ressources adéquates
Question 3:	À qui les règles s'appliquent-elles et quelles seront les conséquences sociales et politiques de l'adoption de ces règles?
Critères juridiques de l'amortissement (entre les provinces):	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de la coopération intergouvernementale • Équité interprovinciale (tenir compte de l'impact asymétrique des politiques entre les provinces) • Flexibilité (quant aux agents, quant aux secteurs) • Décentralisation (quant aux provinces) • Considération des interactions et des chevauchements entre les différentes politiques • Harmonisation des prix carbone implicite et explicite
Critères juridiques de l'amortissement (entre les individus) :	<ul style="list-style-type: none"> • Équité et solidarité sociales • Neutralité fiscale • Recyclage des recettes
Question 4 :	Est-ce que le gouvernement fédéral agit de façon cohérente et coordonnée d'un point de vue d'ensemble?
Critères juridiques de la cohérence :	<ul style="list-style-type: none"> • Principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques • Cohérence

⁴¹⁹ *Supra* note 112.

Chapitre 1. L'application du *Cadre pancanadien* sur le long-terme et la possibilité de faire évoluer les règles

Question 1:	Est-ce que les règles vont perdurer?
Critères juridiques de la stabilisation :	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de non-régression • Équité intergénérationnelle • Prévisibilité (transparence, crédibilité, simplicité) • Planification et progression • Gouvernance (révision périodique, possibilité d'amélioration, potentiel d'annulation, institutionnalisation des règles) • Modélisation économique intégrée

Puisque chaque tonne d'équivalent CO₂ émise aujourd'hui produit des effets près d'un demi-siècle plus tard, il faut certainement que l'effort climatique du gouvernement s'inscrive dans la durée⁴²⁰. Les politiques climatiques doivent être prévisibles, ce qui nécessite d'informer le public sur l'évolution du signal-prix dans le temps, afin de diminuer les risques pour les investisseurs et de réduire l'incertitude. De plus, malgré les échéances électorales, ce que certains dénomment la « myopie des démocraties »⁴²¹, il faut également adopter des institutions permanentes et des politiques stables afin de minimiser leur potentiel d'annulation. Il faut être capable d'insérer le long-terme dans la grille de lecture des États, et cesser de compromettre le futur pour le présent.

Le pouvoir public doit également prévoir des mécanismes de suivi et de surveillance afin d'assurer l'efficacité environnementale et d'améliorer les différents paramètres. Pour faire évoluer convenablement les politiques climatiques, il faut évidemment collecter des données climatiques et modéliser⁴²². Bref, l'État doit prévoir sa politique climatique sur un horizon de plusieurs décennies, ce qui nécessite de restructurer les « fondements temporels »⁴²³ du droit.

Pour ce faire, l'action gouvernementale peut se baser sur deux principes directeurs du développement durable: la non-régression et l'équité intergénérationnelle. Alors que la prochaine section développe davantage sur les principaux aspects du premier principe, il est important de mentionner quelques détails sur le second. L'exigence d'inscrire l'action climatique sur une longue durée se justifie en vertu du principe de l'équité intergénérationnelle, puisqu'il s'agit de prendre des décisions aujourd'hui qui ne vont pas réduire la qualité de vie des générations futures. La gestion actuelle de nos ressources naturelles ne doit pas avoir comme conséquence à long terme d'hypothéquer l'avenir de nos descendants. En effet, le principe 3 de la

⁴²⁰ Pour plus d'informations sur le décalage de cinquante ans entre le moment où les GES sont émis et la manifestation des conséquences, voir Gemenne, *supra* note 3 à la p 34.

⁴²¹ Rosanvallon, *supra* note 221.

⁴²² Grandjean et Martini, *supra* note 40 à la p 147.

⁴²³ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27 à la p 10.

Déclaration de Rio reprend cette logique en indiquant que « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ».

Quel horizon temporel doit-on considérer exactement? Il n'y a pas de réponse exacte à cette question. Alors que l'espérance de vie au Canada avoisine les 80 ans, on estime que le Soleil va « vivre » encore pendant cinq milliards d'années. Ainsi, les échelles temporelles étant très variables selon le sujet couvert, il peut être intéressant de mentionner que l'astrophysicien Hubert Reeves aborde l'énergie dans un chapitre du livre *Mal de Terre* avec une perspective à court terme (décennies et siècles), à moyen terme (milliers d'années) et à long terme (millions d'années)⁴²⁴. C'est là un autre exemple que la politique et les cycles électoraux se conjuguent parfois mal avec une appréciation objective et scientifique des faits.

Section 1. Principe de non-régression : opportunités et limites dans un contexte climatique

Précisons d'emblée que le gouvernement fédéral n'a pas donné de portée juridique au principe de non-régression dans le cadre du *CPC*. Dans la principale pièce législative de la stratégie pancanadienne, la LTPGES, le préambule fait plutôt référence au principe du pollueur-payeur. Or, on pourrait reprocher au gouvernement fédéral de n'avoir utilisé que ce dernier, qui s'inscrit dans une logique néolibérale et qui n'est pas suffisant pour un changement complet de paradigme⁴²⁵. En effet, nous avons déjà mentionné qu'il existe une multitude d'autres principes juridiques qui visent l'atteinte d'un développement durable et qui pourraient permettre de renforcer l'action climatique au pays. En ce qui concerne la durée et la progression d'une action visant la diminution des émissions de GES, il faut insister sur l'importance du principe de non-régression (*standstill*). Certains États l'ont déjà intégré dans leur Constitution, comme c'est le cas au Bhoutan et en Équateur. De plus, certains juges étrangers ont déjà motivé leurs décisions en vertu de ce principe, par exemple en Belgique, au Brésil, au Costa Rica et en Colombie⁴²⁶.

La pertinence du principe de non-régression est évidente dans un contexte de développement durable et de progression de l'action climatique, alors qu'on tente de planifier à long terme et qu'on insiste sur le concept de « durabilité ». En ayant le souci du long-terme, on souhaite protéger les avancées législatives contre toute possibilité de régression, ce qui signifie de garantir le maintien d'une protection juridique nouvellement

⁴²⁴ Hubert Reeves, *Mal de Terre*, Éditions du Seuil, Paris, 2003 à la p 70.

⁴²⁵ Les limites du principe du pollueur-payeur seront étalées dans le chapitre suivant.

⁴²⁶ Gonzalo Sozzo et Michel Prieur, « Préface », dans Michel Prieur et Gonzalo Sozzo (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012 à la p 2.

adoptée⁴²⁷. L'application du principe de non-régression empêche de détricoter les politiques environnementales et se dresse en tant que rempart aux tentatives de dérégulation ayant pour motifs la simplification administrative ou encore la relance économique. On peut reprendre l'image d'un effet de cliquet. Or, un tel principe peut être difficile à mettre en œuvre, surtout dans un contexte comme celui du Canada où les modifications constitutionnelles sont laborieuses. En effet, sans fondement constitutionnel, le meilleur moyen d'empêcher toute forme de régression demeure la pression politique exercée par l'opinion publique et les actions en justice intentées par des individus afin de forcer l'État à agir⁴²⁸.

Section 2. Planification et progression du prix du carbone dans le temps

Tout d'abord, il est pertinent de mentionner quelques éléments théoriques sur la progression du prix du carbone. Selon la logique économique, il est crucial que les politiques de tarification sur le carbone soient constamment révisées à la hausse, car il est probable que le coût social du carbone augmente avec le temps⁴²⁹. De plus, en affichant la progression du taux de la taxe à moyen terme, les pouvoirs publics y gagnent deux principaux avantages⁴³⁰. Premièrement, les agents économiques peuvent élargir leur horizon temporel, ce qui permet de diminuer l'incertitude et d'investir dans des projets sur le long terme. Deuxièmement, le fait de prévoir une progression du taux permet de consolider la « crédibilité institutionnelle » du mécanisme, ce qui réduit les risques que l'autorité publique fasse volte-face et annule l'augmentation du taux. Le fait de programmer à l'avance la progression du dispositif améliore donc son efficacité environnementale⁴³¹. Toutefois, il existe un inconvénient dans cette détermination hâtive du taux : le gouvernement se voit contraint de suivre le chemin qu'il a tracé, ce qui peut devenir problématique dans le cas d'une récession future ou d'une grande fluctuation dans les prix des hydrocarbures fossiles. Afin de pallier cette difficulté, il est nécessaire de planifier des examens périodiques qui permettront de faire le point.

Ainsi, il faut prévoir une trajectoire ascendante du prix du carbone. De nombreux auteurs se sont penchés sur cette question, dont voici quelques-uns. En 2009, un rapport de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) indiquait déjà des balises claires pour atteindre un objectif de 235 Mt en 2050: le coût

⁴²⁷ Halley et Desmarchais, *supra* note 183 à la p 69. Voir aussi Paule Halley, « Le principe de non régression et la protection de l'environnement au Québec, dans Michel Prieur et Gonzalo Sozzo (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012 à la p 453 [Halley, « non-régression »].

⁴²⁸ Halley, « non-régression », *supra* note 427 aux pp 460 e 470.

⁴²⁹ Cela s'explique par le fait que le stock de GES dans l'atmosphère augmente continuellement, ce qui provoque un accroissement équivalent des dommages marginaux. Voir Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 20.

⁴³⁰ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 26.

⁴³¹ *Ibid.*

pour chaque t. éq. CO₂ devait être à 100\$ en 2020, 200\$ en 2025 et 300\$ en 2050⁴³². Plus récemment, dans le rapport de la *Commission de haut niveau sur les prix du carbone*, on conclut que le respect des engagements pris à Paris nécessite de fixer un prix minimum oscillant entre 40 et 80\$/ t. éq. CO₂ d'ici 2020 et entre 50 et 100\$ en 2030, tout en adoptant des mesures complémentaires qui viendront renforcer le signal prix⁴³³. Mentionnons par ailleurs qu'une note d'information laissée secrète exposait qu'une stratégie pancanadienne reposant seulement sur la tarification du carbone exigerait un prix sur la tonne de CO₂ de 100\$ en 2020 et une hausse de celle-ci entre 200 et 300\$/ tonne en 2050⁴³⁴.

Lorsqu'il s'est attardé à ce sujet, le Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone a clairement défini le lien entre le niveau du prix par tonne de CO₂ et les réductions des émissions anticipées⁴³⁵. En comparant avec un scénario de référence projetant le niveau d'émission à 815 Mt en 2030, on stipule qu'une évolution des prix commençant à 15\$ en 2018 et augmentant jusqu'à 30\$ en 2030 (scénario de prix 15/30) permettrait une réduction de 38 Mt à l'horizon 2030. La fourchette de prix 30/40 entraînerait une diminution de 50 Mt, alors que le scénario 30/90 pourrait induire un résultat d'atténuation à la hauteur de 95 Mt. Or, comme il a déjà été indiqué, il est prévu que le taux de la taxe du modèle fédéral augmente de 10\$ par année jusqu'à atteindre 50\$/tonne en 2022 (fourchette de prix 20-50 pour 2019-2022). On indiquait d'ailleurs dans un récent rapport d'ECCC que cette politique pourrait permettre une réduction de l'ordre de 80 à 90 Mt en 2022⁴³⁶. On peut donc se réjouir que le gouvernement fédéral ait bel et bien planifié une trajectoire ascendante pour le prix du carbone jusqu'en 2022, qui devrait être maintenue si l'actuel gouvernement est réélu en octobre 2019. Toutefois, beaucoup d'incertitude demeure pour l'après-2022, ce qui est néfaste pour la crédibilité à long terme du modèle fédéral.

Par ailleurs, le lien entre le prix du carbone et les réductions d'émission de GES anticipées demeure abstrait. Afin de rendre une telle corrélation plus concrète, prenons un point de vue microéconomique en abordant l'impact d'une tarification du carbone sur la consommation d'essence. Il a été calculé qu'un taux de 10\$/tonne

⁴³² Bob Page et al, « Objectif 2050 : Politique de prix pour le carbone pour le Canada », Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), 2009 à la p 30, en ligne : <<http://nrt-trn.ca/wp-content/uploads/2011/08/prix-carbone-rapport-fra1.pdf>>.

⁴³³ Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC), « Rapport de la Commission de haut niveau sur les prix du carbone, résumé », World Bank, Washington, 2017 à la p 4, en ligne : <https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53decccfb4c/t/59b7f2a78e4ec4b44b35c9eb/1505227433603/CarbonPricing_FrenchSummary.pdf> [CPLC, « résumé »].

⁴³⁴ Marie-Daniele Smith, « Secret briefing says up to \$300-per-tonne federal carbon tax by 2050 required to meet climate targets » (20 mars 2017), en ligne : National Post <<https://nationalpost.com/news/politics/secret-briefing-says-up-to-300-per-tonne-federal-carbon-tax-by-2050-required-to-meet-climate-targets>>.

⁴³⁵ Canada, *Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone : Rapport final*, 2016, à la p 26, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/migration/cc/content/6/4/7/64778dd5-e2d9-4930-be59-d6db7db5c9c0/wg_report_carbon-20pricing_f_v5.pdf>.

⁴³⁶ ECCC, « Résultats estimés », *supra* note 320 à la p 1.

augmenterait les prix à la pompe de 2,33 cents par litre, alors qu'un prix de 50\$/tonne ferait grimper celui-ci de 11,63 cents par litre⁴³⁷. Un litre d'essence émet approximativement 2,4 kg de CO₂, ce qui permet de statuer qu'un taux aussi élevé que 200\$ /tonne de CO₂ élèverait le prix de l'essence d'un demi-dollar (50 cents). Pour mettre ces chiffres en perspective, Ross McKittrick a calculé qu'une réduction de l'ordre de 30% dans le secteur de l'automobile requerrait des niveaux de tarification excessivement élevés⁴³⁸. Pour un résultat d'atténuation à court terme, il faudrait un taux de 975\$/tonne de CO₂, ce qui occasionnerait un prix à la pompe haussé de 2,30\$ par litre. Pour une réduction équivalente atteinte dans un horizon long-terme, le prix du carbone devrait être de 195\$/tonne afin d'augmenter le coût de l'essence de 46 cents par litre. Ces quelques chiffres permettent de saisir l'écart existant entre, d'une part, les taux de tarification du carbone fixés par les provinces et le modèle fédéral, et d'autre part, les prix du carbone nécessaires pour réellement modifier les comportements des citoyens canadiens⁴³⁹.

Section 3. Gouvernance, mécanismes de suivi et examens périodiques

En ce qui concerne les aspects institutionnels, il est important d'assurer un ajustement continu des politiques d'atténuation afin de s'assurer de leur efficacité environnementale. Il faut donc procéder à des évaluations périodiques et des procédures de suivi. Afin de comprendre la pertinence de tels mécanismes, il faut aborder le cas de la taxe carbone en Suisse qui est particulièrement instructif en la matière. Ce pays a mis sur pied un processus de révision innovant, alors qu'on prévoit une augmentation du taux seulement lorsque l'on constate que les réductions des émissions de GES sont plus lentes que prévu et ne seront pas suffisantes pour atteindre un objectif climatique. Il y a donc un seuil annuel à ne pas dépasser, calculé en fonction de la trajectoire des émissions à long terme, faute de quoi le taux sera revu à la hausse. Cet « ajustement dynamique » de la taxe suisse a d'ailleurs permis d'élever le taux de 8 à 24 euros par tonne en 2010, alors que les résultats d'atténuation de 2009 étaient modestes. Un tel mécanisme comporte plusieurs avantages, alors qu'on associe clairement le taux de la taxe carbone avec l'objectif de réduction des émissions de GES à long terme et que le rehaussement du niveau de la taxe dépend d'éléments objectifs⁴⁴⁰.

Dans sa septième communication nationale, les autorités fédérales reconnaissent qu'ils comptabilisent les émissions de façon annuelle « vers l'atteinte des cibles de réduction du Canada à l'échelle de l'économie »,

⁴³⁷ Environnement et Changement climatique Canada, *Document technique relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone*, 2017, à la p 7, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/document-technique-filet-securite-federal-tarification-carbone.html>.

⁴³⁸ Ross McKittrick, « The High Price of Low Emissions : Benefits and Costs of GHG Abatement in the Transportation Sector », Institut Macdonald-Laurier, 2012 à la p 3.

⁴³⁹ Jean-Maurice Arbour. « L'impossible défi canadien : lutter efficacement contre les changements climatiques, exporter davantage de pétrole, respecter les compétences constitutionnelles des provinces », RJE 2017, HS17 à la p 88.

⁴⁴⁰ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 27.

que le rapport d'inventaire national remis annuellement « aide à assurer le suivi des progrès par rapport à la cible canadienne d'une année à l'autre » et qu'il évalue « les répercussions futures des politiques et des mesures adoptées par les provinces et les territoires et les projections par secteur »⁴⁴¹. Toutefois, ces énoncés restent flous quant à l'impact de cette comptabilisation sur le changement de cap des politiques climatiques. À l'instar du modèle suisse, il serait judicieux de déterminer une méthode objective et claire qui oblige les décideurs à revoir la rigueur des mesures à la hausse lorsque les projections démontrent que les cibles ne seront pas atteintes.

Ceci étant dit, il y a tout de même des mécanismes de suivi des progrès qui sont prévus dans le cadre de la stratégie pancanadienne. En effet, le *CPC* prévoit clairement une volonté d'amélioration continue afin de relever le niveau d'ambition dans le temps, ce qui est aligné avec le principe de progression prévu dans l'*Accord de Paris*⁴⁴². Le *CPC* reconnaît qu'il faudra améliorer les inventaires d'émissions et les prévisions, en plus de recourir à des spécialistes externes et de soumettre la mise en œuvre à « un examen externe indépendant »⁴⁴³. Afin de rendre des comptes annuellement, le fédéral prévoit publier un rapport sur la mise en œuvre du *CPC* pendant le mois de décembre de chaque année. Ces rapports sont rédigés à l'intention du premier ministre du Canada et des premiers ministres provinciaux et territoriaux, leur permettant d'observer l'état d'avancement des mesures nationales visant la réduction des émissions de GES et de prévoir des efforts supplémentaires si nécessaire⁴⁴⁴. Le deuxième rapport annuel contient un énoncé intéressant sur les indicateurs de suivi :

La surveillance des résultats et des conséquences des mesures du *CPC* reste une priorité. À l'appui de cette priorité, le Comité des changements climatiques du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a développé des indicateurs pour suivre les avancées des mesures du *CPC* relevant du pilier Mesures complémentaires pour réduire les émissions. Ce rapport répertorie ces indicateurs, mais n'inclut pas les données, car la dernière année disponible remonte à 2016, avant l'adoption du *CPC*. Dans les prochains rapports de synthèse, des indicateurs seront présents conjointement aux données afin de suivre les avancées des mesures du *CPC*⁴⁴⁵.

En ce qui a trait à la tarification du carbone, le gouvernement fédéral a prévu différentes échéances afin que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (« FPT ») transmettent de l'information et évaluent l'efficacité des différentes mesures. Un rapport préliminaire sera rendu en 2020, et se penchera surtout sur la compétitivité des secteurs à forte intensité d'émission et tributaires du commerce (« FIETC »). Un examen quinquennal approfondi sera ensuite complété par des experts en 2022 permettant de comparer les différents mécanismes entre eux (taxes, SPEDE, cibles d'intensité) afin de statuer sur leur équivalence et leur effectivité,

⁴⁴¹ ECCC, *Septième communication nationale*, supra note 312 à la p 68.

⁴⁴² *CPC*, supra note 63 à la p 54.

⁴⁴³ *Ibid* à la p 55.

⁴⁴⁴ ECCC, *Septième communication nationale*, supra note 312 à la p 67.

⁴⁴⁵ 2^e rapport annuel de synthèse du *CPC*, supra note 315 à la p iii.

en plus de considérer les progrès internationaux en la matière⁴⁴⁶. On prévoit également qu'il sera question du rôle des transferts internationaux de résultats d'atténuation dans l'atteinte de la cible de 2030, donc de se procurer des droits d'émission provenant de l'extérieur⁴⁴⁷. Finalement, chaque province devra soumettre régulièrement des rapports transparents et fiables de façon à contribuer à la production du rapport de synthèse annuel⁴⁴⁸.

Puisqu'il existe une pluralité de systèmes de tarification du carbone au Canada, notre contexte national oblige à faire progresser la contrainte de façon équivalente dans toutes les provinces. L'enjeu de l'équivalence des systèmes de tarification est au cœur du débat, particulièrement au niveau d'un prix commun et du maintien de la compétitivité des entreprises (et donc du coût qu'ils devront assumer). Tel qu'il sera détaillé dans le chapitre suivant, les trois systèmes de tarification existants au Canada (taxe en Colombie-Britannique, système hybride en Alberta et SPEDE au Québec) traitent les secteurs FIETC différemment et il existe une variation quant au prix imposé sur la tonne de CO₂ (et donc un coût supplémentaire pour les provinces où le prix est plus élevé). Les premiers ministres provinciaux ont donc manifesté une crainte quant à subir un durcissement de leur mécanisme qui ne serait pas observé ailleurs en raison de la différence dans le choix des instruments des autres juridictions.

À cet effet, le rapport préliminaire de 2020 devra prévoir un mécanisme qui permet de trouver un compromis entre un adoucissement des paramètres pour les secteurs FIETC et le maintien d'un incitatif afin de réduire les émissions de GES⁴⁴⁹. De plus, un rapport de l'institut Pembina recommande de développer les méthodes d'analyse pour ce rapport préliminaire bien avant l'année 2020 afin que chaque province puisse s'informer convenablement, ce qui favoriserait un dialogue constructif qui permettrait des avancées substantielles⁴⁵⁰. Le même rapport mentionnait également la nécessité de planifier rapidement la trajectoire du prix du carbone jusqu'en 2030 afin de réduire l'incertitude pour les investisseurs. Dans sa lettre à la ministre Catherine McKenna, Mark Cameron conseillait davantage une évaluation périodique chaque 3 ou 5 ans par un comité d'experts indépendant, à l'image de la *Commission de l'assurance-emploi du Canada*, afin de s'assurer de la

⁴⁴⁶ Gouvernement du Canada, « Directives concernant le modèle pancanadien de tarification de la pollution par le carbone » (20 novembre 2017), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien/directives-tarification-pollution-carbone.html>.

⁴⁴⁷ L'article 6.2 de l'*Accord de Paris* élabore sur cette possibilité.

⁴⁴⁸ On peut d'ailleurs lire dans le 2^e rapport annuel que même la Saskatchewan a contribué au rapport de synthèse annuel, malgré que cette province n'a pas signé le *CPC*. Voir 2^e rapport annuel de synthèse du *CPC*, *supra* note 315 à la p 1.

⁴⁴⁹ Mascher, « Striving for equivalency », *supra* note 317 à la p 1024.

⁴⁵⁰ Pembina Institute, « Putting a price on carbon pollution across Canada. Taking Stock of progress, challenges and opportunities as Canada prepares its national carbon pricing benchmark », 2017, à la p 8, en ligne : <https://www.pembina.org/reports/carbon-pollution-pricing-2017.pdf>.

concomitance entre le prix du carbone et le niveau de réduction d'émission nécessaire pour l'atteinte de la cible de 2030⁴⁵¹.

Il faut également dire quelques mots sur l'exercice de continuellement se fixer des objectifs dans un horizon temporel lointain. Par exemple, le Canada s'est engagé en 2015 pour que son niveau d'émission atteigne les 523 Mt pour l'année 2030, soit quinze ans d'intervalle. Il serait judicieux de décliner cette cible sur des périodes plus courtes afin de pouvoir faciliter le suivi et la révision des mesures mises en place⁴⁵². En prévoyant des objectifs à échéance régulière, soit environ tous les deux ans, l'écart entre ce qui est fait et ce qui devrait être fait serait également beaucoup plus perceptible, ce qui ne ferait que stimuler le sentiment d'urgence.

⁴⁵¹ Mark Cameron, « Letter to the Honourable Catherine McKenna. Carbon Pricing Recommendations », Canadians for Clean Prosperity, 1^{er} juin 2016 à la p 2.

⁴⁵² Krolik et Bach, *supra* note 98 à la p 316.

Chapitre 2. Le choix des instruments et leur efficacité à accélérer la transition énergétique

Question 2:	Comment les règles fonctionnent-elles et sont-elles efficaces?
Critères juridiques de l'impulsion:	<ul style="list-style-type: none"> • Principe du pollueur-payeur • Efficacité économique (efficience) • Rigueur (actuelle, à long terme) • Couverture, champ d'application du droit • Support par des ressources adéquates

Dans son rôle de catalyseur de la transition, le gouvernement fédéral doit s'assurer de l'efficacité environnementale des mesures, tout en cherchant à optimiser le rapport coût-efficacité afin que les politiques climatiques aient le moins de répercussions possible sur l'économie du pays. Le présent chapitre cherche donc à expliquer le choix des instruments, approfondir leur raison d'être et donner quelques détails sur l'efficience de chacun (soit la capacité d'un outil à générer des réductions au plus bas coût). Il est important de garder en tête que le rapport coût-efficacité global sera optimisé seulement si des actions sont prises conjointement et de façon complémentaire sur l'ensemble des secteurs de l'économie⁴⁵³.

Nous avons déjà expliqué précédemment qu'il existe de nombreux outils de politiques publiques pour obtenir des réductions d'émission de GES. Il s'agit de notre quatrième défi juridique, soit celui de comprendre les interactions entre les divers instruments et concevoir un assemblage qui soit cohérent. À titre de rappel, on peut simplement souligner que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (« GIEC ») identifie les différents outils politiques comme étant des instruments économiques (taxes, quotas d'émission ou subventions gouvernementales), des mesures réglementaires (souvent liées à l'efficacité énergétique), des programmes d'information (éco-étiquetage), ou encore des investissements publics, comme les politiques de soutien à la technologie pour la recherche et le développement (« R&D ») ou l'expansion des infrastructures publiques⁴⁵⁴.

Le *CPC* est composé de chacun de ces outils. Il y a d'abord le premier pilier concernant la tarification du carbone. À cet égard, la stratégie fédérale permettait aux provinces d'adopter l'instrument économique de leur choix : une taxe, une redevance, un système de plafonnement et d'échanges ou un système basé sur le rendement⁴⁵⁵. La *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (« LTPGES ») est venue spécifier de quelle manière le filet de sécurité fédéral s'applique dans les provinces qui n'ont pas adopté

⁴⁵³ Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 19.

⁴⁵⁴ GIEC, *Atténuation 2014. Résumé à l'intention des décideurs*, *supra* note 17 à la p 108.

⁴⁵⁵ ECCC, *Septième communication nationale*, *supra* note 312 à la p 61.

un des quatre instruments à temps. En plus de planifier la mise en œuvre d'outils économiques partout au pays, le *CPC* prévoit, dans son deuxième pilier, l'adoption de mesures complémentaires, dont les règlements sur plusieurs sujets : les rejets de méthane, la production d'électricité thermique au gaz naturel, la production d'électricité thermique au charbon, les moteurs des véhicules lourds, les combustibles fossiles et gazeux, ainsi que la norme sur les combustibles propres. Finalement, le troisième pilier comprend des milliards de dollars qui seront investis dans divers programmes visant les technologies propres, entre autres le Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone (FEFEC), la Mission Innovation et l'organisme Technologies du développement durable Canada (TDDC).

Afin d'y voir plus clair, il serait pertinent en premier lieu d'expliquer le rôle des instruments économiques et leur complémentarité avec des dispositifs réglementaires. Ainsi, nous tenterons d'expliquer brièvement la logique derrière le recours aux outils économiques, en insistant sur leurs possibilités et leurs limites. Suite à cela, il sera plus aisé d'expliquer sommairement les avantages et les inconvénients de chacune de ces options, en utilisant les exemples de la taxe de la Colombie-Britannique, du système hybride de l'Alberta et du SPEDE du Québec. Finalement, il sera question de la rigueur comparée des différents systèmes de tarification au pays.

Section 1. Quel rôle pour les instruments économiques et la tarification du carbone?

La présente section est surtout descriptive, alors qu'on développe sur des aspects théoriques. Or, une telle démarche est nécessaire afin de répondre à notre question de recherche, puisque le *CPC* fait de la tarification du carbone sa pièce maîtresse. Ainsi, une approche critique nécessite que l'on approfondisse le raisonnement qui a motivé le fédéral à prioriser ce mécanisme. Comme nous le verrons, le recours aux outils économiques est important, mais il se heurte à certaines limites.

1.1 Pourquoi choisir un instrument plutôt qu'un autre? La logique inhérente à chaque outil

Dans le cadre de sa stratégie d'atténuation, le Canada reconnaît que « la tarification des émissions de gaz à effet de serre est un élément central » du *CPC* et que cette méthode « est inspirée du principe pollueur-payeur »⁴⁵⁶. L'insertion de ce principe dans le préambule de la LTPGES est un pas vers l'avant, car cela permet de reconnaître juridiquement un principe opérationnel du développement durable. En effet, la communauté internationale avait déjà inscrit ce principe dans la *Déclaration de Rio* en 1992, alors qu'on peut lire que :

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le

⁴⁵⁶ LTPGES, *supra* note 16 à la p 2.

pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement⁴⁵⁷.

En fait, le raisonnement sous-jacent à fixer un prix au carbone consiste à « internaliser les externalités ». Ce signal-prix a un effet incitatif: en payant plus pour ses activités polluantes, le pollueur sera porté à investir dans la R&D et optera pour des technologies moins carbonées⁴⁵⁸. En considérant l'énormité des réserves d'énergies fossiles et le fait qu'il faut conserver environ 80% de ces stocks sous terre, la tarification du carbone devrait avoir un effet concret: la dévalorisation des réserves de combustibles fossiles⁴⁵⁹. Précisons d'ailleurs que les taxes et les marchés de quotas vont mettre en place un « prix explicite » sur le carbone⁴⁶⁰. Selon cette logique, les subventions aux énergies fossiles équivalent à mettre un prix négatif sur les émissions de GES⁴⁶¹.

Ainsi, les investissements dans le « carbone » et les projets d'extraction de combustibles fossiles deviendront de moins en moins rentables. Le rendement étant moins attrayant et le risque plus grand, les investisseurs se tourneront vers d'autres alternatives. Toutefois, cela ne garantit pas que les capitaux disponibles seront automatiquement utilisés à financer la transition⁴⁶². En effet, dévaloriser les stocks d'hydrocarbures est insuffisant et aura seulement l'effet de repousser les investissements faits dans le carbone. À ce stade-ci, l'État doit intervenir pour réduire le rendement du capital privé afin d'aiguiller les capitaux vers la transition énergétique⁴⁶³. Deux axes d'action doivent être entrepris: les programmes d'investissements publics et la régulation du système bancaire et financier⁴⁶⁴. Cela est nécessaire, car le raisonnement usuel des entreprises privées procède à un tri trop important des technologies à faibles émissions de GES ayant un grand potentiel mais démontrant un trop grand risque⁴⁶⁵. L'État vient donc offrir son support pour réduire les coûts, en subventionnant et en garantissant des parts de marché d'une part, et en réglementant le secteur bancaire et financier d'autre part, en taxant les transactions financières par exemple⁴⁶⁶. *Grosso modo*, il faut que le

⁴⁵⁷ *Déclaration de Rio*, *supra* note 33, principe 16.

⁴⁵⁸ Grandjean et Martini, *supra* note 40, à la p 150. Voir également Stern Review: l'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 20.

⁴⁵⁹ Grandjean et Martini, *supra* note 40, à la p 155. Les auteurs abordent le sujet de la « purge progressive de la bulle carbone ».

⁴⁶⁰ CPLC, « Résumé », *supra* note 433 à la p 2.

⁴⁶¹ Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC), « Report of the High-Level Commission on Carbon Prices », World Bank, Washington, 2017 à la p 12, en ligne: <<https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices>> [CLPC, « Report of the High-Level Commission on Carbon Prices »].

⁴⁶² Grandjean et Martini, *supra* note 40, à la p 158.

⁴⁶³ *Idem*.

⁴⁶⁴ *Ibid* à la p 138.

⁴⁶⁵ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 104.

⁴⁶⁶ Ce sujet est complexe et ne sera pas traité dans le cadre de ce mémoire. Notons simplement que l'État doit lutter contre la volatilité des cours, contre la titrisation, contre le secteur bancaire parallèle, etc. L'objectif ultime est de

financement de la transition devienne l'option la plus rentable. Sur ce point, il faut noter que l'article 2.1 c) de l'*Accord de Paris* prévoit qu'il faut rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques »⁴⁶⁷.

Finalement, l'État doit adopter des mesures complémentaires à la tarification du carbone, puisqu'il existe certaines « défaillances de marché »⁴⁶⁸, auxquelles on ne peut remédier par les seuls systèmes de tarification, taxes ou quotas d'émission. Ces échecs du marché surviennent lorsque la logique mercantile est inapte à répartir de manière efficace les ressources économiques⁴⁶⁹. Essentiellement, l'État doit alors réduire la résistance au changement de comportement à travers l'adoption de mesures réglementaires. Fournir une information juste, réduire les coûts de transaction⁴⁷⁰, empêcher l'inertie comportementale, ce sont toutes des actions étatiques nécessaires pour orienter correctement les décisions d'investissement⁴⁷¹. Par exemple, en obligeant des gains énergétiques dans le secteur du bâtiment, dans celui des électroménagers ou des voitures, on oblige les manufacturiers à se conformer aux normes, ce qui peut pallier aux lacunes d'un signal prix insuffisant. D'un point de vue économique, les mesures complémentaires établissent une contrainte supplémentaire à laquelle s'attache un coût, ce qui équivaut à mettre un « prix implicite » sur le carbone⁴⁷². Ainsi, ayant cerné la logique motivant l'utilisation d'une politique plutôt qu'une autre, il faut désormais s'appliquer à comprendre les limites des outils de tarification du carbone afin de pouvoir adopter des mesures normatives réellement complémentaires.

1.2 Les limites des instruments économiques

Premièrement, de nombreuses critiques au sujet des instruments économiques comme outils de protection de l'environnement avancent qu'il s'agit d'une conception théorique qui se transpose mal en pratique. Alors

« réorienter l'épargne et le crédit vers l'économie réelle, et de leur offrir avec la transition un cadre d'investissement stable et prospère ». Grandjean et Martini, *supra* note 40 à la p 160.

⁴⁶⁷ Article 2.1 c) de l'*Accord de Paris*.

⁴⁶⁸ Gemenne, *supra* note 3 à la p 74 ; voir aussi Philippe Bontems et Gilles Rottillon, *L'économie de l'environnement*, 4^e éd., Éditions La Découverte, Paris, 2013 à la p 19 [Bontems et Rotillon].

⁴⁶⁹ Ce sont des dysfonctionnements, des distorsions, qui se caractérisent par le manque d'information disponible pour le décideur, qui ne tiendra pas compte du coût de sa décision sur l'ensemble de la société. Bontems et Rotillon, *supra* note 468 à la p 18.

⁴⁷⁰ Concept qui trouve son origine dans les travaux de Ronald Coase, notamment « The Problem of Social Cost » (1960) *JL & Econ*. Pour plus d'informations, voir l'article de Jacques Papy, « L'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre sous la loupe de l'analyse économique du droit », 54:4 *C de D* 2013 à la p 860 [Papy, « L'échange de droit d'émission »].

⁴⁷¹ Stern Review : l'économie du changement climatique, *supra* note 9 à la p 22.

⁴⁷² CLPC, « Report of the High-Level Commission on Carbon Prices », *supra* note 461 à la p 11. En effet, bien que l'État n'intervienne pas directement dans les prix, les normes peuvent provoquer une hausse dans les prix, alors qu'on force les fabricants à innover et donc investir dans la recherche et développement, ce qui se reflète conséquemment dans les coûts de production.

qu'elles sont « efficaces dans le monde de la théorie économique »⁴⁷³, les instruments économiques ne seraient pas aussi effectifs qu'on le laisse entendre. Certains indiquent que ces outils sont mal adaptés à l'économie réelle et représentent trop de difficultés sur le plan de la mise en œuvre. Antonin Pottier indique d'ailleurs à ce sujet que la discipline économique a un devoir de « documenter le réel »⁴⁷⁴. La reconnaissance d'une grande majorité d'économistes de l'importance de tarifer le carbone ne doit pas compromettre l'exigence d'améliorer ces instruments en vertu de leurs effets réels. À ce sujet, une étude récente regroupant des chercheurs américains, canadiens, chinois et japonais tire la conclusion que malgré leur popularité, il y a très peu d'informations disponibles sur les véritables performances des taxes et des marchés du carbone⁴⁷⁵. Ces outils économiques peuvent occasionner des réductions d'émission, mais rien n'est assuré à cet égard, et il est nécessaire d'entreprendre de nouvelles recherches afin d'identifier clairement les caractéristiques qui permettent de garantir l'intégrité environnementale de tels dispositifs.

Par ailleurs, l'économiste canadien Mark Jaccard est décisif dans l'une de ses publications, alors qu'il soutient qu'en s'en tenant aux preuves, la façon la plus crédible pour obtenir des résultats d'atténuation est la réglementation⁴⁷⁶. En effet, selon lui, alors que l'élimination des centrales au charbon en Ontario (25 Mt) et la réglementation sur l'électricité propre en Colombie-Britannique (12 à 18 Mt) ont occasionné de réels gains d'atténuation, la taxe carbone de cette même province permettra seulement de réduire les émissions en 2020 entre 3 et 5 Mt et le SPEDE du Québec n'aura quasiment aucun effet de réduction des GES d'ici 2020. Cette appréciation de la problématique est cependant contestée⁴⁷⁷.

Deuxièmement, une trop grande attention sur le rapport coût-efficacité ne permet pas de considérer d'autres aspects cruciaux de la problématique. Ceci fait référence à « l'étroitesse du cadrage »⁴⁷⁸ de cette approche. La recherche de l'optimalité et de l'efficacité devient la seule priorité, alors que la réalité du monde nécessite une approche holistique et complète, capable d'apprécier le réel en fonction de la complexité de ses phénomènes. En fait, les instruments de marché reposent sur des théories économiques dites

⁴⁷³ Antonin Pottier, « Comment l'environnement transforme-t-il la discipline économique? » (2016) 3:83 *Annales des Mines – Responsabilité et environnement* à la p 47 [Pottier, « Comment l'environnement transforme »].

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ Erik Haites et al, « Experience with Carbon Taxes and Greenhouse Gas Emissions Trading Systems », *SSRN Electronic Journal*, 2018 à la p 27 [Haites et al].

⁴⁷⁶ Mark Jaccard, « Want an effective climate policy? Heed the evidence » (2 février 2016), en ligne : Options Politiques <<http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/fevrier-2016/want-an-effective-climatepolicy-heed-the-evidence/>>.

⁴⁷⁷ Voir par exemple : Kenneth P. Green, « Canada's Climate Policy : we'll (not) always have Paris » (7 avril 2017), en ligne : Fraser Institute <<https://www.fraserinstitute.org/blogs/canada-s-climate-policy-we-ll-not-always-have-paris>>.

⁴⁷⁸ Soraya Boudia, « Gouverner par les instruments économiques. La trajectoire de l'analyse coût-bénéfice dans l'action publique », dans Dominique Pestre, *Le gouvernement des technosciences : Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, Éditions La Découverte, Paris, 2014 à la p 253 [Boudia].

« néoclassiques » qui font la promotion d'un « modèle de concurrence pure et parfaite »⁴⁷⁹. Il y a certes une idéologie sous-jacente de recherche d'optimalité, alors qu'on vise à « faire entrer la nature dans l'équation », de « rendre visible l'invisible »⁴⁸⁰, afin que les acteurs économiques se voient contraints d'assumer le coût social du carbone, en le compensant ou en l'évitant au coût le plus bas possible. Il s'agit donc d'une méthode se basant sur le jeu du marché et la valorisation marchande. Or, un courant doctrinal reproche aux instruments économiques de ne pas considérer « l'intangibilité de certains biens », et de permettre « l'extension des droits de propriété à des biens communs »⁴⁸¹. L'auteur Mehdi Abbas écrit d'ailleurs sur le sujet :

Même si les économistes considèrent que l'enjeu fondamental des politiques climatiques est celui de la détermination du prix social du carbone de façon explicite (marché de permis, fiscalité) ou implicite (réglementation), c'est une vision partielle et réductrice ne tenant pas compte de l'économie politique globale de la décarbonisation du capitalisme. Après avoir indiqué que le changement climatique est un « échec du marché », Nicholas Stern a pris conscience des limites des approches pigouviennes et coasienne de la question. Ainsi en est-il venu à appeler à un « New Deal climatique global » (Hepburn, Stern, 2008)⁴⁸².

Ainsi, en considérant le manque de preuve quant à leur efficacité et la croyance aveugle de certains dans la force du marché, les instruments économiques ne doivent pas être perçus comme étant une solution unique⁴⁸³. La tarification du carbone doit être accompagnée par des mesures complémentaires. Il serait impensable que le jeu du marché à lui seul puisse permettre d'atteindre la carbo-neutralité en 2050, à moins de déterminer un prix du carbone entre 200 et 300\$ /t. éq. CO₂⁴⁸⁴.

1.3 Comment les mesures normatives peuvent-elles réellement compléter la tarification ?

Il est important d'admettre les limites des outils de tarification du carbone afin de trouver un juste équilibre entre les instruments économiques et les dispositifs réglementaires. Par exemple, de telles normes sont nécessaires lorsque les émissions sont difficilement mesurables et que les méthodes de calcul sont imprécises, ou encore lorsque les instruments économiques démontrent des lacunes⁴⁸⁵. La *Commission de l'écofiscalité du Canada* a publié un rapport sur le sujet dans le but d'identifier les bonnes politiques

⁴⁷⁹ Hélène Tordjman et Valérie Boisvert, « L'idéologie marchande au service de la biodiversité? » (2012) 70:2 *Mouvements* à la p 31.

⁴⁸⁰ *Ibid* à la p 35.

⁴⁸¹ Boudia, *supra* note 478 à la p 253.

⁴⁸² Abbas, *supra* note 2 à la p 45.

⁴⁸³ Antonin Pottier, *Comment les économistes réchauffent la planète*, Éditions du Seuil, Paris, 2016 à la p 226.

⁴⁸⁴ On peut par exemple mentionner qu'une note d'information du ministère indique qu'une approche basée uniquement sur la tarification du carbone exigerait un prix sur le carbone de 100\$ en 2020 et devrait grimper jusqu'à 300\$ en 2050. Marie-Daniele Smith, « Secret briefing says up to \$300-per-tonne federal carbon tax by 2050 required to meet climate targets » (20 mars 2017), en ligne : National Post <<https://nationalpost.com/news/politics/secret-briefing-says-up-to-300-per-tonne-federal-carbon-tax-by-2050-required-to-meet-climate-targets>>.

⁴⁸⁵ Ragan et al, *supra* note 112.

complémentaires. Essentiellement, elles doivent combler des lacunes, renforcer le signal-prix, ou encore augmenter des avantages connexes. Sans complémentarité, une approche réglementaire pourrait compromettre l'efficacité d'un système de tarification en augmentant les coûts de réduction des émissions⁴⁸⁶. Le gouvernement doit donc fournir un effort considérable afin de comprendre les interactions de ces mesures complémentaires avec les différents mécanismes de tarification du carbone (taxe, SPEDE, cibles d'intensité).

Les mesures réglementaires présentent certains avantages, alors qu'elles sont simples d'application⁴⁸⁷ et leurs coûts de mise en œuvre sont modérés⁴⁸⁸. De plus, les normes sont socialement neutres. Ne favorisant aucun acteur, elles devraient occasionner un certain progrès technique auprès des fabricants en imposant la même contrainte à tous⁴⁸⁹. Toutefois, l'imposition d'une restriction ou d'une interdiction peut s'avérer trop drastique, ce qui nécessite de négocier avec les acteurs concernés et de prévoir des délais réalistes afin qu'ils puissent s'adapter, sans quoi il y aura trop de résistance⁴⁹⁰.

Finalement, malgré l'éternel débat sur l'efficacité environnementale de ces instruments économiques, il semble que la tarification du carbone sera au cœur des stratégies d'atténuation de plusieurs États. Puisque leur légitimité n'est pas remise en cause, il reste donc à s'assurer de leur effectivité. Sur ce sujet, Sandrine Maljean-Dubois indique que « tout dépend réellement du design des mécanismes et le diable se cache ici, comme souvent, dans les détails »⁴⁹¹, alors qu'il faut s'attarder aux modalités d'application et aux détails de conception de ces politiques. Le rapport de la *Commission de haut niveau sur les prix du carbone*, coprésidé par Joseph Stiglitz et Nicholas Stern, indique d'ailleurs que le succès des politiques climatiques « nécessite qu'elles soient soigneusement conçues »⁴⁹². Ainsi, les paramètres que nous considérerons dans la prochaine section seront les suivants : la couverture des émissions, l'évolution et la stabilité des prix, ainsi que le maintien de la compétitivité, en s'attardant au traitement des secteurs soumis à la concurrence et au recyclage des recettes.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid* à la p 115. Le recours aux normes est souvent utilisé dans les procédures parlementaires et la société accepte bien généralement l'adoption de nouvelle loi alors que le consommateur ne subit pas une contrainte financière évidente.

⁴⁸⁸ Il faut toutefois faire attention à ce que les mécanismes de contrôle amènent des coûts exorbitants, ce qui peut diminuer l'efficacité économique de l'outil réglementaire.

⁴⁸⁹ Criqui, Faraco et Grandjean, *supra* note 5 à la p 119.

⁴⁹⁰ *Ibid* à la p 115. Par exemple, Le transport routier des marchandises devra subir une profonde restructuration, ce qui fait en sorte que l'État doit supporter la transition et compenser les pertes encourues.

⁴⁹¹ Maljean-Dubois, « Marché(s) et lutte », *supra* note 176 à la p 254.

⁴⁹² CPLC, « Résumé », *supra* note 433 à la p 1.

Section 2. Les différences entre les trois systèmes provinciaux : taxe carbone, SPEDE et les cibles d'intensité

La présente section vise à détailler les différents systèmes de tarification du carbone au Canada. Trois options sont actuellement utilisées au Canada, soit la taxe carbone en Colombie-Britannique, le système hybride en Alberta et le marché du carbone au Québec. Une description très sommaire sera faite pour chacun de ces mécanismes, en plus de mentionner quelques éléments théoriques qui justifient un choix plutôt qu'un autre. D'autres auteurs ont repris plus en détail chacun de ces systèmes⁴⁹³.

2.1 La taxe carbone de la Colombie-Britannique

La taxe carbone de la Colombie-Britannique est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2008, depuis l'adoption du *Carbon Tax Act*⁴⁹⁴. En complément de la taxe, il existe également la *Greenhouse Gas Industrial Reporting and Control Act* (GGIRCA)⁴⁹⁵ depuis 2016 afin de mettre en place une limite d'émission soumise à la tarification, ce qui permettra d'exempter les émissions excédentaires à la limite. Pour l'instant, il existe seulement une telle limite pour le secteur du gaz naturel liquéfié (GNL). Il faut préciser que l'industrie du gaz de schiste est particulièrement délicate dans cette province⁴⁹⁶.

D'un point de vue théorique, la taxe carbone correspond à une approche économique qui repose sur une intervention fiscale de l'État. Le principe est simple : les produits en circulation sont taxés selon la quantité de carbone émise lors de la fabrication⁴⁹⁷. L'objectif est donc d'intégrer le coût social du carbone dans la logique des prix afin d'y refléter les dégâts environnementaux occasionnés par les émissions de GES. C'est une mesure qualifiée de « pigouvienne⁴⁹⁸ » qui est un exemple d'application du principe pollueur-payeur.

De façon générale, la fiscalité carbone démontre quelques caractéristiques. D'abord, elle démontre une grande simplicité juridique, car la taxe ne nécessite pas le déploiement d'une réglementation élaborée,

⁴⁹³ Mascher, « Striving for equivalency », *supra* note 317. Gauvin et Bélair, *supra* note 91 ; voir aussi Sharon Mascher, « Payer le prix du carbone? Les systèmes de tarification du carbone de la C.B. et de l'Alberta », Symposium sur l'environnement au tribunal : application des lois canadiennes sur les émissions de GES, présenté à l'Université Laval, 25 et 26 octobre 2018, en ligne : <<https://cirf.ca/files/cirf/tarification-du-bc-et-lalberta.pdf>> [Mascher, « Payer le prix du carbone? »].

⁴⁹⁴ *Carbon Tax Act*, SBC 2008, c 40.

⁴⁹⁵ *Greenhouse Gas Industrial Reporting and Control Act*, SBC 2014, c 29.

⁴⁹⁶ Normand Mousseau note d'ailleurs que « le gouvernement Clark a également exempté ce secteur de taxe sur le carbone en décrétant que le gaz naturel était une énergie propre lorsqu'il était utilisé pour la liquéfaction du gaz naturel destiné principalement à l'exportation. Ce faisant, le gouvernement a contourné sa propre loi, qui exige que l'électricité consommée par la province provienne à 93 % ou plus de sources à faibles émissions de GES ou renouvelables », dans Normand Mousseau, *Gagner la guerre du climat : douze mythes à déboulonner*, Les Éditions du Boréal, Montréal, 2017 à la p 193 [Mousseau].

⁴⁹⁷ Gemenne, *supra* note 3 à la p 100.

⁴⁹⁸ Du nom de l'économiste anglais Arthur C. Pigou qui s'est attardé sur ce principe dans ses travaux. Son article « The Economics of Welfare » paru en 1932 portait un regard économique sur les questions environnementales.

contrairement à un marché du carbone⁴⁹⁹. Ensuite, la taxe carbone envoie un signal permanent pour inciter les acteurs économiques à investir dans l'innovation. Ce signal permanent permet de corriger la volatilité des prix, alors qu'on sait d'avance le taux de la taxe et sa progression par année, mais il reste qu'il existe une incertitude quant à la durabilité de sa mise en place⁵⁰⁰. Finalement, étant donné que la taxe carbone ne fixe pas un plafond d'émission, elle représente un outil qui peut causer de l'incertitude à long terme⁵⁰¹. Elle offre une certitude par rapport aux coûts totaux d'atténuation, mais cela peut ne pas correspondre à une diminution du niveau total d'émission⁵⁰². Une différence fondamentale entre une taxe carbone et un marché du carbone se trouve donc ici. La taxe carbone agit directement sur le prix et ne garantit pas de résultat d'atténuation. Au contraire, un système de plafonnement et d'échange intervient directement sur le niveau d'émission (en fixant un plafond), mais démontre une fluctuation (volatilité) dans les prix d'allocation.

2.2 Le système hybride de tarification du carbone de l'Alberta

Le système hybride de l'Alberta⁵⁰³ repose sur deux types de tarification: une redevance sur le carbone et un système de tarification fondé sur le rendement (*output-based allocation (OBA)*). La redevance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 suite à l'adoption du *Climate Leadership Act*⁵⁰⁴ et fonctionne de la même façon qu'une taxe carbone. En ce qui concerne le système de tarification fondé sur le rendement, c'est le *Carbon Competitiveness Incentive Regulation (CCIR)*⁵⁰⁵ qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et qui a été adopté dans le cadre de la *Climate Change and Emissions Management Act*⁵⁰⁶. Le CCIR est venu remplacer le régime précédent instauré par le *Specified Gas Emitters Regulation (SGER)*⁵⁰⁷.

Les mécanismes de tarification du carbone fondés sur le rendement font partie de la catégorie des marchés du carbone. Il s'agit d'un système d'échange de droits d'émission qui fixe des cibles d'intensité énergétique, qu'on dit *baseline and credit*. Au lieu de fixer un plafond d'émission absolu (comme le SPEDE du Québec), on établit des objectifs en termes d'émission par unité de production pour chaque secteur. Si les émetteurs industriels assujettis à cette norme dépassent le niveau d'intensité des émissions permis, ils devront payer pour leurs émissions excédentaires. Bref, c'est un système qui va fournir des « points de référence » à

⁴⁹⁹ OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique*, supra note 11 à la p 60.

⁵⁰⁰ *Ibid* à la p 63. En effet, si une taxe carbone est facile à mettre en place, elle est également facile à retirer.

⁵⁰¹ *Ibid*, page 64. Prenons par exemple une situation où il y aurait une crise économique dans un horizon lointain. À ce moment, la taxe n'imposera pas une contrainte assez lourde et elle peut ne pas avoir d'effet sur le niveau d'émission de GES.

⁵⁰² *Idem*.

⁵⁰³ Ce mémoire est à jour au 1^{er} avril 2019, ce qui signifie que les modifications législatives entreprises par le nouveau gouvernement conservateur de Jason Kenney en Alberta n'ont pas été prises en considération.

⁵⁰⁴ LA 2016, c C-16.9.

⁵⁰⁵ Alta Reg 255/2017.

⁵⁰⁶ LA 2003 c C-16.7.

⁵⁰⁷ Alta Reg 138/2007.

atteindre pour chaque émetteur, et qui octroiera des crédits à ceux qui émettront moins que la référence⁵⁰⁸. Il faut noter que ce type de système ne garantit aucunement d'atteindre des réductions d'émission, puisqu'il n'y a aucune limite absolue.

Concrètement, le système albertain requiert que seuls les gros émetteurs industriels qui dépassent le seuil de 100 000 t éq. CO₂ par année se conforment au CCIR. Le coût carbone doit être assumé seulement si les émetteurs se situent au-delà de la cible d'intensité. Ils devront ensuite se conformer en payant une taxe au *Climate Change and Emissions Management Fund* ou en achetant des crédits compensatoires auprès des autorités ou d'autres entreprises qui en ont reçu après avoir réussi à réduire suffisamment l'intensité énergétique de leur production. Il est à noter qu'à partir de 2020, les cibles d'intensité vont diminuer de (seulement) 1%, sauf en ce qui concerne les émissions des procédés industriels⁵⁰⁹.

Le système albertain est un exemple intéressant puisqu'il y a une coexistence entre un marché du carbone et une taxe sur le carbone. Tel qu'il a été expliqué dans la première partie, les deux outils peuvent se compléter, puisqu'un marché est mieux adapté pour les grands émetteurs industriels, alors que la taxe encadre plus facilement les émissions diffuses (transport, bâtiment)⁵¹⁰.

2.3 Le marché du carbone (SPEDE) du Québec

Le Québec a adhéré à la *Western Climate Initiative* (WCI) en 2008. Regroupant divers états américains et provinces canadiennes, la WCI a permis d'instaurer un marché régional du carbone liant le Québec et la Californie. Pour des fins de comparaison, il faut noter que la Californie produit près de six fois plus d'émissions de GES que le Québec (en 2012, la différence était de 458 Mt vs 78,3 Mt)⁵¹¹.

Au Québec, le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES (« SPEDE ») est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2013. Reposant sur trois règlements⁵¹² adoptés en vertu de la *Loi sur la*

⁵⁰⁸ Gauvin et Bélair, *supra* note 91 à la p 36.

⁵⁰⁹ Mascher, « Payer le prix du carbone ? », *supra* note 493 à la p 6.

⁵¹⁰ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 4.

⁵¹¹ Mark Purdon et Nathalie Sinclair-Desgagné, « Les retombées économiques prévues du marché du carbone conjoint entre la Californie et le Québec », (2015) 29 Notes & Analyses sur les États-Unis/ on the USA, en ligne : <https://cerium.umontreal.ca/fileadmin/Documents/FAS/CERIUM/Documents_PDF/2-Recherche/2-Unites/CEPEA/NotesAnalyses029.pdf> à la p 3 [Purdon et Sinclair-Desgagné].

⁵¹² Le *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre* (RLRQ, c Q-2, r. 46.1), le *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère* (RLRQ, c Q-2, r. 15) et le *Règlement concernant la détermination des plafonds annuels d'unités d'émission de gaz à effet de serre relatifs au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020* (RLRQ, c Q-2, r. 15.2).

*qualité de l'environnement*⁵¹³ (« LQE »), il s'agit d'une approche dite *cap and trade* (« limiter et échanger »). L'idée est qu'une autorité centrale détermine une quantité maximale d'émission de GES (plafond d'émission). Les entreprises auront le droit d'émettre une quantité de GES selon les permis d'émission dont il dispose⁵¹⁴. L'État contrôle ainsi la quantité totale d'émission, mais le prix reste négocié entre les émetteurs qui devront trouver la solution la plus rentable. Il y a donc deux possibilités : l'entreprise vend ses permis si le prix déterminé par le marché surpasse les coûts marginaux de dépollution ou elle choisira l'achat de permis si l'option la plus rentable est de continuer de polluer et de s'acquitter de ses droits d'émettre ces émissions polluantes⁵¹⁵. Au sein du système québécois, les droits d'émission correspondent à 1 t éq. CO₂ et sont délivrés exclusivement par le gouvernement⁵¹⁶. Pour chaque période de conformité, les émetteurs assujettis doivent posséder le nombre de droits d'émission qui correspond aux tonnes de GES émises. Il est possible d'acquérir les permis d'émission via le processus d'enchères, par des ententes de gré à gré, à la suite des allocations gratuites ou encore par l'entremise du marché secondaire, c'est-à-dire en effectuant des transactions entre les participants.

Il y a certains inconvénients pour les marchés du carbone. Étant donné que ces derniers établissent un plafond d'émission, il n'y a pas d'action directe sur le prix et il y aurait donc une plus grande volatilité de celui-ci. Cette variabilité du prix à payer pourrait donc retarder les investissements destinés à la R&D⁵¹⁷. Un autre enjeu-clé pour déterminer un incitatif approprié dans l'innovation est l'aspect de la révision du dispositif dans le temps⁵¹⁸. Au niveau des résultats d'atténuation, il faut indiquer qu'en 2012, les émissions de la Californie et du Québec avaient diminué respectivement de 2% et de 11% depuis 2000. Toutefois, le marché conjoint du carbone qui les relie n'était responsable que d'une fraction de ces réductions⁵¹⁹. En effet, il est prévu que les objectifs d'atténuation seront atteints en grande partie grâce à des politiques complémentaires. Finalement, la mise en place d'un marché du carbone amène certaines difficultés politiques qui sont comparables à celle d'une taxe, notamment les fuites de carbone liées à une couverture incomplète⁵²⁰.

⁵¹³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c Q-2. L'article 46.1 définit les GES et l'article 46.4 al.1 crée l'obligation pour le gouvernement d'établir une cible de réduction.

⁵¹⁴ OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique*, supra note 11 à la p 65.

⁵¹⁵ *Idem*.

⁵¹⁶ Pour une analyse exhaustive du SPEDE, nous référons le lecteur au rapport du Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 4 : Marché du carbone : portrait et enjeux*, Printemps 2016, 49 pages [VG du Québec, *Marché du carbone*].

⁵¹⁷ Toutefois, il serait possible de pallier à cette problématique en établissant un plancher d'émission, ce qui stabiliserait le prix. Voir OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique*, supra note 11 à la p 67.

⁵¹⁸ *Ibid* à la p 68.

⁵¹⁹ Purdon et Sinclair-Desgagné, supra note 511 à la p 4.

⁵²⁰ OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique*, supra note 11 à la p 65.

Bref, les marchés du carbone⁵²¹ offrent une avenue différente en utilisant les droits de propriété pour laisser les acteurs économiques négocier entre eux. Cette négociation permettra d'attribuer les droits à celui qui le valorise le plus et occasionnera une redistribution optimale des droits d'émission, ou en d'autres mots, une redistribution économiquement efficace⁵²². Cet instrument économique prend son origine dans les travaux de Ronald Coase⁵²³. Toutefois, l'idée de concrétiser cette solution du marché à travers un système d'échange des droits de pollution est attribuée à John H. Dales⁵²⁴.

Section 3. La comparaison entre les différents systèmes provinciaux et les exigences fédérales

Ainsi, en ayant compris les principales caractéristiques des trois systèmes de tarification en vigueur dans les provinces, il faut désormais se pencher sur les comparaisons possibles entre les divers instruments et les exigences fédérales afin de s'assurer que chaque système progresse de façon similaire et équivalente. La professeure Sharon Mascher a d'ailleurs déjà procédé à une analyse approfondie de chacun des mécanismes et a proposé des éléments de comparaison afin d'évaluer les possibilités de chacun, dont la couverture des émissions, l'évolution et la stabilisation des prix, ainsi que les exemptions prévues pour les secteurs tributaires au commerce international⁵²⁵. En ce qui nous concerne, la présente section va reprendre ces éléments de comparaison, en expliquant également les conséquences du modèle fédéral et des facteurs d'équivalence qu'il prévoit. En effet, le modèle fédéral prévoit trois facteurs d'équivalence : la portée commune, l'accroissement de la rigueur et la nécessité que les revenus doivent demeurer au sein de l'administration qui les a générés. Nous insisterons surtout sur les deux premiers facteurs.

3.1 La couverture des émissions et l'exigence d'une « portée commune »

Lorsqu'on se questionne sur les émissions de GES couvertes par un système de tarification, on cherche donc à déterminer la « taille de l'assiette »⁵²⁶. Afin d'optimiser l'efficacité du système et de réduire les fuites de carbone, les économistes recommandent de couvrir le plus d'émissions possible. La logique est simple : « plus l'assiette est large, moins on laisse de gisements de réductions potentielles d'émissions à bas coût hors

⁵²¹ À titre d'exemple, on en retrouve un dans le Protocole de Kyoto, l'Union européenne s'est également doté d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) et le Québec possède un marché lié avec la Californie et l'Ontario par le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE).

⁵²² Papy, « L'échange de droit d'émission », *supra* note 470 à la p 861.

⁵²³ Ronald Coase est l'auteur d'un célèbre article intitulé « The Problem of Social Cost » ((1960) *JL & Econ*) qui a bouleversé la perception économique de la pollution. Cet article, paru en 1960, lui a mérité le prix Nobel en 1991. Voir Ejan Mackaay et Stéphane Rousseau, *L'analyse économique du droit*, Éditions Dalloz, Paris, 2008 à la p 8.

⁵²⁴ John H. Dales est un économiste canadien qui a publié en 1968 un article intitulé « Pollution, Property and Prices ». Voir Alain Brophy, *L'efficacité des systèmes d'échange de droits d'émission : des enjeux juridiques*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2007 à la p 11.

⁵²⁵ Mascher, « Striving for equivalency », *supra* note 317 aux pp 1019-1022.

⁵²⁶ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 16.

du lot »⁵²⁷. Il est généralement reconnu que plus un instrument couvre une large part des émissions d'une juridiction, plus il y aura de réductions d'émission, qui seront d'ailleurs atteintes au moindre coût⁵²⁸. De plus, en cas de couverture incomplète, l'intégrité environnementale du dispositif sera altérée par la possibilité de fuites de carbone⁵²⁹. Ces fuites se produisent lorsqu'une diminution d'émission dans un pays se traduit par une augmentation ailleurs en raison de la disparité entre la sévérité des politiques climatiques⁵³⁰.

En ce qui concerne la taxe de la Colombie-Britannique, la taxe carbone couvre environ 70% des émissions de la province. Ce sont les émissions des secteurs agricoles⁵³¹, des déchets⁵³², des procédés industriels⁵³³ ainsi que les émissions fugitives⁵³⁴ qui sont exclues⁵³⁵. Ces quatre sources d'émissions sont généralement regroupées en tant qu'« émissions non issues de la combustion de combustibles fossiles »⁵³⁶. À l'instar des systèmes de taxation du carbone européen, cette exclusion s'explique étant donné la difficulté à calculer de manière précise les émissions de ces secteurs. Il s'agit donc d'une embûche technique, alors que les calculs liés à la déforestation et l'agriculture sont empreints d'incertitude. Voilà pourquoi la plupart des taxes sur le carbone couvrent seulement le CO₂ d'origine énergétique⁵³⁷, ce qui inclut la production d'électricité et les secteurs d'utilisation finale de l'énergie, soit les bâtiments (résidentiels et commerciaux), l'industrie et le transport.

Pour le système de l'Alberta, il faut considérer la couverture cumulative de la redevance et du système fondé sur le rendement. Tout d'abord, le système de redevances albertain s'applique aux combustibles fossiles utilisés pour le transport et le chauffage⁵³⁸. De plus, le *Carbon Competitiveness Incentive Regulation* (CCIR) couvre 50% des émissions totales de l'Alberta, alors qu'un peu plus de 100 installations sont assujetties aux

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ Haïtes et al, *supra* note 475 à la p 8.

⁵²⁹ OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique*, *supra* note 11 à la p 85 et Chapitre 3.

⁵³⁰ Prenons par exemple la délocalisation des activités du géant de l'acier Acellor-Mittal en Inde, PED non couvert par l'Annexe I du Protocole de Kyoto, ce qui lui a permis de vendre des crédits d'émission. Voir Gemenne, *supra* note 3, à la p 110.

⁵³¹ Dont les principaux GES sont le méthane issu de la digestion des animaux et l'oxyde nitreux rejeté par l'application d'engrais et la décomposition de culture. Voir Institut de l'énergie Trottier, « Défis et opportunités pour le Canada : Transformations pour une réduction majeure des émissions de GES », Projet Trottier pour l'avenir énergétique, 2016, Ottawa, à la p 12, en ligne : <<http://iet.polymtl.ca/tefp/>> [Projet Trottier pour l'avenir énergétique].

⁵³² Le secteur des déchets comprend les émissions provenant du traitement des eaux usées, de l'incinération des déchets et des sites d'enfouissement municipaux.

⁵³³ Ce sont les procédés chimiques impliqués dans les industries du ciment, du fer, de l'acier, de l'aluminium, de la pétrochimie, etc.

⁵³⁴ Les émissions fugitives sont « issues de l'évacuation et du torchage dans les installations de production et de traitement de gaz naturel et de pétrole ». Projet Trottier pour l'avenir énergétique, *supra* note 531 à la p 12.

⁵³⁵ OCDE, *Examens environnementaux*, *supra* note 23 à la p 189.

⁵³⁶ Projet Trottier pour l'avenir énergétique, *supra* note 531 à la p 12.

⁵³⁷ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 15.

⁵³⁸ OCDE, *Examens environnementaux*, *supra* note 23 à la p 189.

exigences de cette réglementation⁵³⁹. Cela signifie que la moitié des émissions albertaines proviennent des grands émetteurs industriels, ce qui coïncide avec l'importante exploitation d'hydrocarbures fossiles de la région. En combinant le CCIR avec le système des redevances, le système hybride de l'Alberta permet de couvrir entre 78 à 90% des émissions de la province⁵⁴⁰.

Quant au SPEDE du Québec, il permet de mettre un prix sur 85% des émissions provinciales. En ce qui concerne les participants au marché du carbone du Québec, il y a 59 personnes morales (74 établissements) liées aux secteurs industriels et à la production d'électricité (depuis 2013), 59 personnes morales considérées en tant que distributeurs de carburants et de combustibles, qui œuvrent principalement dans les secteurs du transport et du chauffage (depuis 2015), en plus de 20 personnes physiques ou morales inscrites en tant que promoteurs de projets de crédits compensatoires, courtiers ou particuliers⁵⁴¹.

Afin d'assurer la compétitivité interprovinciale au Canada, le gouvernement fédéral a déterminé que le premier facteur d'équivalence devait être que les différents systèmes de tarification du carbone aient une portée commune, soit qu'ils démontrent des couvertures équivalentes et comparables. En fait, l'approche du fédéral consiste essentiellement à imposer un niveau minimal d'émissions couvertes, qui sera celui de la taxe sur le carbone en Colombie-Britannique⁵⁴². Les autres systèmes au Canada doivent donc inclure minimalement les mêmes sources d'émissions que cette taxe, ce qui est déjà le cas pour l'Alberta et le Québec, puisque le système hybride et le SPEDE couvrent plus de 80% des émissions de leur province. En prenant l'assiette fiscale de la Colombie-Britannique, on détermine un minimum qui est déjà le plus petit dénominateur. Cette exigence d'une couverture minimale signifie que les divergences des niveaux de couverture seront maintenues entre les systèmes de tarification au Canada, ce qui aura certainement un impact quant à l'équivalence d'un prix sur le carbone qui ne couvrira pas aussi largement les différentes économies provinciales⁵⁴³.

3.2 L'évolution du prix de chaque système provincial et l'exigence d'un « accroissement de la rigueur » comparable

La taxe en Colombie-Britannique a augmenté à 35\$ / t éq. CO₂ en avril 2018 et continuera de grimper de 5\$ par année pour atteindre 50\$ en 2021. En Alberta, la redevance sur le carbone se situe à 30\$ / t éq. CO₂

⁵³⁹ Gauvin et Bélair, *supra* note 91 à la p 37.

⁵⁴⁰ OCDE, *Examens environnementaux*, *supra* note 23 à la p 189.

⁵⁴¹ Onil Bergeron, « Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec. Partie 1 », présenté à l'Université Laval, 5 avril 2018 [non publié], diapositive 23.

⁵⁴² Gouvernement du Canada, « Directives concernant le modèle pancanadien de tarification de la pollution par le carbone » (20 novembre 2017), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien/directives-tarification-pollution-carbone.html>.

⁵⁴³ Mascher, « Striving for equivalency », *supra* note 317 à la p 1022.

depuis janvier 2018, alors que le CCIR prévoyait un versement au CCEMF à 30\$ / t éq. CO₂, ce qui fixe un prix plafond. Toutefois, les autres mécanismes de conformité (achat de crédits d'émission ou de crédits compensatoires) se verront attribuer un prix en fonction du jeu du marché. Enfin, le SPEDE du Québec a permis de fixer un prix sur le carbone qui se situait à 18,44\$ / t éq. CO₂. Il faut noter que le SPEDE offre plusieurs modalités qui visent à stabiliser la volatilité des prix.

Ainsi, le modèle fédéral sur la tarification du carbone exige que les prix augmentent de 10\$ par année afin d'atteindre un taux de 50\$/tonne en 2022 (fourchette de prix entre 20 et 50 \$ pour les années 2019 à 2022). Cette directive s'applique autant aux taxes (C.-B.), aux redevances (Alberta) et aux systèmes d'allocations fondées sur le rendement (2^e composante du système hybride de l'Alberta)⁵⁴⁴. Pour le SPEDE du Québec, on indique qu'il faudra s'assurer de réduire les plafonds annuels jusqu'en 2022 (donc renforcer la rigueur) de manière à faire coïncider les résultats d'atténuation des deux systèmes⁵⁴⁵. Avec un descriptif aussi vague, il est évident que des divergences de prix vont persister entre les taxes et les marchés du carbone, du moins jusqu'en 2022, ce qui signifie que les coûts supportés par la population seront différents selon la province dans laquelle on habite. Alors que les indications sont précises pour les systèmes de taxes (on impose un taux), les directives sont floues pour les systèmes de quotas d'émission (puisque le prix est négocié entre les émetteurs par le jeu de l'offre et de la demande).

Il y a donc plusieurs difficultés qui se manifestent lorsqu'on s'attarde à l'équivalence entre les différents systèmes de tarification du carbone. Rappelons que les taxes et les marchés du carbone agissent différemment, ce qui rend difficile de prévoir des résultats d'atténuation comparables atteints à un coût équivalent. En effet, estimer le niveau des résultats d'atténuation est un exercice spéculatif et complexe⁵⁴⁶. En fait, la principale difficulté de comparer les différentes politiques de tarification du carbone se situe au niveau des détails de la conception des instruments⁵⁴⁷. En effet, les modalités de mise en œuvre et les particularités propres à chaque système (couverture, stabilité des prix, maintien de la compétitivité, etc.) vont varier grandement entre les provinces. Il y a des problématiques reliées à la prise en compte de l'utilisation des revenus et à la considération de la région couverte par l'instrument, ce qui nécessite de se pencher sur l'aspect géographique, les fuites de carbone et le traitement des émetteurs soumis à la concurrence internationale⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴ *Ibid.*

⁵⁴⁵ *CPC*, *supra* note 63 à la p 58.

⁵⁴⁶ Haites et al, *supra* note 475 à la p 10.

⁵⁴⁷ Beugin et al, *supra* note 112 à la p 5.

⁵⁴⁸ Haites et al, *supra* note 475 à la p 10.

Par exemple, on pourrait comparer comment les trois systèmes traitent les secteurs à forte intensité d'émission et tributaire du commerce (FIETC). En ce qui concerne la taxe carbone de la Colombie-Britannique, les secteurs FIETC ne bénéficient pas de dégrèvement ou de quelque exonération, sauf les producteurs de ciment qui se sont vus accorder des subventions afin d'apporter un « support transitionnel »⁵⁴⁹. Du côté albertain, le système de tarification basé sur le rendement envisage des mécanismes avantageux pour les secteurs FIETC⁵⁵⁰. Une telle approche est compréhensible, puisque cette province demeure une économie dépendante aux énergies fossiles, ce qui fait en sorte que le simple fait qu'elle ait adopté un système de tarification du carbone constitue un signe de progrès encourageant en matière d'atténuation. Finalement, le marché du carbone du Québec octroie des allocations gratuites aux émetteurs se situant dans les secteurs FIETC. Ces secteurs sont les suivants : aluminium, chaux, chimie (éthanol, pneus, catalyseur, hydrogène, etc.), ciment, électricité (uniquement dans certaines circonstances), métallurgie (acier, cuivre, plomb, zinc, etc.), mines, pâtes et papiers, raffineries ainsi que certains autres (bière, alcool, sucre, contenants de verre, etc.)⁵⁵¹. Les allocations gratuites subissent d'ailleurs annuellement une réduction de l'ordre de 1 à 2%⁵⁵². De façon générale, les marchés du carbone amènent des solutions intéressantes pour les problèmes de concurrence internationale et leur application amène un coût supplémentaire qui peut être mieux géré que celui imposé par une taxe⁵⁵³.

Dans une optique d'évaluation des systèmes les plus efficaces et d'harmoniser la rigueur entre les différents instruments, la *Commission de l'écofiscalité du Canada* propose cinq indicateurs : la quantité des réductions d'émission (1), le prix marginal du carbone (2), les coûts carbone moyens (3), le prix carbone pondéré selon la couverture (4) et le prix carbone ajusté selon le marché (5)⁵⁵⁴. Il faut noter qu'en comparant la rigueur des différents mécanismes, on parvient à déterminer les systèmes les plus efficaces. Or, cette démarche a une autre utilité, comme en font foi les lignes suivantes :

Elle répond aussi à un autre objectif stratégique, à savoir leur coordination, dont la réalisation permettra d'établir un système pancanadien uniforme. Nous avons expliqué que cette rigueur concerne essentiellement l'efficacité des réductions d'émissions, mais celles-ci doivent aussi se faire de manière aussi efficiente que possible. Or, la coordination des politiques provinciales aidera justement à réduire à moindre coût les émissions de tout le pays, tout en évitant des coûts de réduction trop élevés. Et nous croyons que les indicateurs de rigueur que nous avons élaborés, notamment celui du prix carbone ajusté selon le marché, peuvent utilement y contribuer⁵⁵⁵.

⁵⁴⁹ OCDE, *Examens environnementaux*, supra note 23 aux pp 190 et 195.

⁵⁵⁰ *Ibid*, à la p 164. L'encadré 3.4 explique comment « la politique climatique est en fait compatible avec la compétitivité à long terme du secteur pétrolier et gazier de l'Alberta ».

⁵⁵¹ VG du Québec, *Marché du carbone*, supra note 516 à la p 48.

⁵⁵² OCDE, *Examens environnementaux*, supra note 23 à la p 163.

⁵⁵³ OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique*, supra note 11 aux pp 63 et 67. On se rappellera que la fiscalité carbone amène une contrainte soudaine et très visible.

⁵⁵⁴ Beugin et al, supra note 112 à la p 5.

⁵⁵⁵ *Ibid* à la p 15.

Les paragraphes précédents nous ont permis de comprendre l'importance que le gouvernement fédéral doit attribuer à la convergence des différents systèmes provinciaux qui instaurent un prix sur le carbone. En plus de cela, le rôle lié à l'impulsion de la transition énergétique exige que d'importants investissements soient dirigés vers le développement de modes de production et de consommation bas-carbone. La prochaine section a pour but de couvrir les grandes lignes quant au montant à prévoir pour financer la transition énergétique.

Section 4. Prévoir le financement de la transition énergétique

En plus de la LTPGES et des mesures complémentaires, le *CPC* comprend des investissements dans l'innovation et les technologies propres. Il s'agit là d'un aspect essentiel pour une stratégie d'atténuation efficace, alors que toute politique climatique doit être accompagnée d'importants montants d'argent. Or, le financement de la transition énergétique doit se faire conjointement par les secteurs public et privé. Depuis la crise de 2008, l'endettement des États ralentit toute tentative d'investissements massifs⁵⁵⁶. Par exemple, il existe en Europe des contraintes institutionnelles qui obligent les États à ne pas dépasser un ratio de 60% de la dette publique par rapport à leur PIB et un ratio de 3% de déficit public par rapport au PIB. Il y a donc un effort à faire autant par le secteur public que le privé. Avant d'aborder cet enjeu, il faut expliquer ce qu'on insinue par financement de la transition énergétique.

4.1 Financer quoi? Le déficit d'investissement en infrastructures

Les principaux besoins en matière de financement de la transition énergétique concernent les infrastructures. Il s'agit d'une conception large du terme « infrastructures »⁵⁵⁷, alors que cela peut s'appliquer autant à l'efficacité énergétique des bâtiments qu'à toutes formes de projets qui puissent rendre les villes plus compactes et plus durables, autant en matière de transport, de gestion de déchets et de l'eau, de production d'énergie, etc. De manière générale, on peut dire que les pays développés doivent surtout miser sur l'efficacité énergétique, alors que les pays en voie de développement doivent prioriser la construction d'infrastructures vertes⁵⁵⁸. Par ailleurs, ce type d'investissement se caractérise par une faible rentabilité, un retour sur le long-terme, une prise en compte des bienfaits sociaux et un souci de rendre abordable le service pour l'utilisateur final. Tant et aussi longtemps que les marchés financiers offriront des possibilités d'investissements plus rentables, le déficit en infrastructure demeurera tel quel. En ce qui concerne le montant recherché, la Commission mondiale sur l'économie et le climat a indiqué dans son rapport publié en 2018 que le déficit

⁵⁵⁶ Voir Grandjean et Martini, *supra* note 40 à la p 63.

⁵⁵⁷ *Ibid* à la p 63.

⁵⁵⁸ *Ibid* à la p 158.

d'investissement en infrastructures au niveau mondial nécessiterait une somme avoisinant les 90 trillions de dollars américains d'ici 2030⁵⁵⁹. On parle alors des « coûts de l'action ».

4.2 Départager les rôles des acteurs publics et privés

En matière d'infrastructures, il faut savoir que les puissances publiques peuvent agir selon quatre grandes tendances. Ils peuvent prendre en charge la totalité des coûts (1), s'associer avec le secteur privé à travers un partenariat public-privé (PPP) (2), intervenir en amont en achetant la production et la redistribuer à la population à rabais (3), ou encore établir une collaboration avec les entités infranationales, comme les provinces et les villes (4)⁵⁶⁰. Ainsi, il devient possible pour le gouvernement fédéral de financer seulement une partie de la transition énergétique, alors que la sphère privée s'occupera du reste. Dans un pays comme le Canada, les acteurs privés sont, entre autres, les banques, les compagnies d'assurance et les fonds de pension et de retraite. Or, pour que ceux-ci investissent dans les infrastructures, il faut que les montants soient disponibles, que le financement se fasse sur une longue durée, que le retour sur l'investissement soit sûr et que les conditions entourant l'investissement soient stables. Par ailleurs, les auteurs Alain Grandjean et Mireille Martini indiquent qu'il existe quatre sources principales de financement pour la transition énergétique : « l'autofinancement des entreprises, l'épargne des ménages, les prélèvements obligatoires et la fiscalité ainsi que la création monétaire »⁵⁶¹.

On laissera aux économistes le soin d'approfondir cet aspect de la problématique. Le présent mémoire ne vise pas à déterminer la responsabilité propre à chacun des secteurs, autant public que privé. Or, il s'agit d'un aspect crucial de la problématique, soit de déterminer les rôles de l'un et de l'autre. L'histoire nous a démontré que l'État ne pouvait se substituer au marché. Il doit tout de même intervenir pour corriger les défaillances de celui-ci. Les pouvoirs publics doivent élaborer un nouveau *policy mix* combinant taxe, marché du carbone, normes et règlements, ainsi que de prévoir un plan massif d'investissements⁵⁶². Lorsqu'on mentionne les investissements, il faut savoir que le rôle à assumer par les autorités publiques peut se concrétiser de plusieurs manières : lors du lancement d'appels d'offre, en réglementant les financiers privés, en accompagnant le développement des technologies propres, etc⁵⁶³.

⁵⁵⁹ Nouvelle économie climatique (NEC), *Unlocking the inclusive growth story of the 21st century: accelerating climate action in urgent times*, Commission mondiale sur l'économie et le climat, Washington, 2018, à la p 124, en ligne: <<https://newclimateconomy.report/2018/>> [NEC, *Accelerating climate action in urgent times*].

⁵⁶⁰ Grandjean et Martini, *supra* note 40 aux pp 64 et 65.

⁵⁶¹ Pour plus de détails, il faut consulter le chapitre 4 de Grandjean et Martini, *supra* note 40 aux pp 75 et suivantes.

⁵⁶² Criqui, Faraco et Granjean, *supra* note 5 à la p 252.

⁵⁶³ Grandjean et Martini, *supra* note 40 à la p 63.

4.3 Combien la transition énergétique coûtera-t-elle?

Nous avons déjà indiqué que le *CPC* prévoit d'importants montants d'argent pour favoriser un large déploiement de technologies propres dans plusieurs secteurs économiques. Par exemple, les infrastructures vertes (énergies renouvelables, recharge électrique, contrôle thermique des bâtiments, adaptation en cas de catastrophe, etc.) ont justifié un montant de 21,9 milliards de dollars, la Mission Innovation permettrait de recueillir 2,2 milliards et un montant de 20,1 milliards de dollars a été attribué pour financer les transports en commun en milieu urbain. Il est à noter que ces montants sont échelonnés sur plusieurs années. Selon le PNUE, le montant total d'argent investi dans les énergies renouvelables au Canada en 2017 se chiffrait à 2,7 milliards de dollars, soit une augmentation de 72% par rapport à l'année précédente⁵⁶⁴. Au niveau du financement d'actifs (*asset finance*), le montant s'élevait à 2,2 milliards de dollars, soit 84% de plus qu'en 2016, mais bien loin des années 2013 et 2014 où l'on avait observé des sommes dépassant les 5 milliards⁵⁶⁵.

Pour bien comprendre ces quelques chiffres, il est nécessaire de les mettre en perspective avec les données mondiales. Débutons par indiquer que le PIB du Canada s'est chiffré à environ 1,65 trillion en 2018. Quant au PIB mondial, il se situait autour de 80 trillions (soit 80 000 milliards)⁵⁶⁶. Or, selon le rapport Stern, on estime que le coût de l'action s'apparente à 1% du PIB mondial chaque année (alors que les coûts de l'inaction seraient de 5% de ce même PIB). Pour leur part, les auteurs Jean-Charles Hourcade et Priyadarshi Shukla ont calculé qu'il faudrait 0,6% du PIB global pour financer la transition énergétique⁵⁶⁷. Or, les deux économistes suggèrent que ce montant pourrait être recueilli là où il y a le plus d'argent, soit dans les économies des pays pétroliers ainsi que dans les fonds souverains⁵⁶⁸.

Par ailleurs, selon le rapport publié en août 2018 par la *Commission mondiale sur l'économie et le climat* (une commission présidée par Felipe Calderon et Nicholas Stern), la communauté internationale devrait investir 90 trillions de dollars (soit 90 000 milliards) d'ici à 2030 afin de décarboner l'économie⁵⁶⁹. Le financement des nouvelles infrastructures nécessaires à la transition énergétique ne devrait pas coûter plus qu'un scénario *Business as usual* (BAU), mais cela nécessite de modifier la façon dont on investit et de procéder à un

⁵⁶⁴ PNUE, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2018*, Frankfurt School-UNEP Collaborating Centre For Climate & Sustainable Energy Finance, BNEF, 2018 à la p 26 [PNUE, *Renewable Energy Investment 2018*].

⁵⁶⁵ *Ibid* aux pp 47 et 48.

⁵⁶⁶ Il faut consulter les rapports du Fonds monétaire international (FMI) sur « les perspectives de l'économie mondiale » pour tous les détails sur le PIB global, en ligne : <<https://www.imf.org/en/publications/weo>>.

⁵⁶⁷ Jean-Charles Hourcade et Priyadarshi Shukla, « Triggering the low-carbon transition in the aftermath of the global financial crisis » (2013) 13:1 Climate Policy, S29 [Hourcade et Shukla].

⁵⁶⁸ Dahan et Aykut, *supra* note 37 à la p 469.

⁵⁶⁹ NEC, *Accelerating climate action in urgent times*, *supra* note 559 à la p 8.

important virage⁵⁷⁰. Bref, l'argent est disponible, mais on doit le réorienter, et ce sont les pouvoirs publics qui doivent s'en charger de façon concertée.

4.4 Impulser l'investissement nécessaire pour enclencher la transition énergétique : investir autant que réglementer la finance

Il faut préciser qu'il ne suffit pas d'investir massivement, mais aussi de réglementer le secteur bancaire et financier. Un tel objectif exige d'imposer des règles au secteur bancaire parallèle, diviser les banques d'affaires et de dépôt, de conditionner les investissements dans le secteur des énergies propres, d'utiliser des « taux de réserves obligatoires » pour rediriger le crédit, ainsi que de taxer les transactions financières⁵⁷¹. Il faut également que les flux financiers puissent prendre en compte les risques climatiques en adoptant une réglementation qui cible les banques et les compagnies d'assurance. L'objectif ultime étant de « réorienter l'épargne et le crédit vers l'économie réelle, et de leur offrir avec la transition un cadre d'investissement stable et prospère ». Il faut lutter contre l'instabilité et la volatilité des cours, contre la titrisation, etc. *Grosso modo*, il faut que le financement de la transition devienne l'option la plus rentable. Or, c'est justement cet aspect de réglementer le secteur bancaire et financier qui n'est pas présent dans le *CPC*. En ce qui concerne le rôle lié à l'impulsion de la transition énergétique, la principale lacune du cadre fédéral est donc d'ignorer le monde de la finance et des banques.

⁵⁷⁰ *Ibid* à la p 135.

⁵⁷¹ Grandjean et Martini, *supra* note 40, au chapitre 6, aux pp 143 et suivantes.

Chapitre 3. La flexibilité et le *Cadre pancanadien* : l'équité interprovinciale, les interactions entre les divers instruments provinciaux et les possibilités de convergence

Question 3:	À qui les règles s'appliquent-elles et quelles seront les conséquences sociales et politiques de l'adoption de ces règles?
Critères juridiques de l'amortissement (entre les provinces):	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de la coopération intergouvernementale • Équité interprovinciale (tenir compte de l'impact asymétrique des politiques entre les provinces) • Flexibilité (quant aux agents, quant aux secteurs) • Décentralisation (quant aux provinces) • Considération des interactions et des chevauchements entre les différentes politiques • Harmonisation des prix carbone implicite et explicite
Critères juridiques de l'amortissement (entre les individus) :	<ul style="list-style-type: none"> • Équité et solidarité sociales • Neutralité fiscale • Recyclage des recettes

Ainsi, nous avons compris comment les mesures prévues dans le *CPC* devraient permettre d'accélérer la transition énergétique au Canada, en utilisant principalement des mécanismes de tarification du carbone, en adoptant des politiques complémentaires et en prévoyant d'importantes sommes d'argent pour financer la transition énergétique. Or, le troisième rôle de l'État est celui lié à l'amortissement social et politique des impacts du plan d'atténuation. L'objectif est simple : le gouvernement fédéral doit principalement répartir équitablement les coûts engendrés par les mesures prévues dans le *CPC*.

Nous avons déjà abordé les difficultés constitutionnelles liées à l'application du *CPC* et le fait que cinq provinces se sont retirées de la stratégie pancanadienne. Le présent chapitre aborde les questions de la coopération intergouvernementale en faisant abstraction des aspects constitutionnels, en s'attardant seulement à la meilleure méthode qu'il faudrait adopter pour atteindre un objectif commun de réduction des émissions de GES dans une dynamique de gouvernance multiniveau (soit le deuxième défi juridique identifié précédemment). Comme nous le verrons, la principale embûche est celle de déterminer qui agit et à quelle hauteur. Nous débuterons ce chapitre en expliquant les différences entre une approche collaborative et une démarche coercitive. Il sera ensuite question de l'équité interprovinciale. Finalement, nous aborderons les principaux éléments de la stratégie fédérale et les possibilités de convergence qu'elle implique.

Section 1. Le *Cadre pancanadien*: un mélange entre centralisation et décentralisation

La question à se poser est donc la suivante : *quel degré de contrainte serait optimal pour le gouvernement fédéral ?* Comme nous le verrons, il n'y a pas de réponse définitive à ce sujet. L'objectif climatique du Canada à atteindre en 2030 se situe à 523 Mt. Il s'agit d'un objectif commun pour tout le pays. Or, l'atteinte d'un but

collectif, auquel seul le gouvernement fédéral s'est engagé, pourrait encourager celui-ci à prioriser l'action unilatérale. En effet, les pouvoirs exclusifs du fédéral sont très larges et certains permettent d'empiéter dans les sphères de compétences réservées aux provinces. Si les résultats espérés par la mise en œuvre du CPC ne sont pas suffisants, il est possible que le fédéral adopte des mesures coercitives, ce qui permet de contourner la stratégie périlleuse de la collaboration fédérale, provinciale et territoriale (« FPT »). Il faut d'ailleurs indiquer que de telles actions unilatérales n'ont jamais été prises depuis l'instauration du régime climatique onusien en 1992⁵⁷².

Toutefois, ce ne fut pas l'approche adoptée par le gouvernement fédéral. Lorsque conçu et négocié, le CPC visait essentiellement à dynamiser les actions entreprises par les provinces. Les mécanismes de tarification déjà en place en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec ont d'ailleurs été acceptés et reconnus par la stratégie pancanadienne, alors que les autres provinces avaient la liberté de choisir l'option de tarification qui leur convenait. Or, l'application du modèle fédéral en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, et au Nouveau-Brunswick annoncé à la fin octobre 2018 représente une intervention unilatérale qui démontre la volonté du gouvernement fédéral à établir un prix sur le carbone pancanadien qui permet d'entrevoir une stratégie coordonnée sur l'ensemble du territoire canadien. Heureux mélange entre « coercition et concertation »⁵⁷³, le CPC établit les bases afin que s'établisse graduellement une action climatique au niveau national qui est cohérente et efficace, ce qui exige une structure de coordination intergouvernementale. Les systèmes de tarification du carbone doivent donc progressivement s'imbriquer et s'équivaloir pour ultimement converger. En bref, l'application du modèle fédéral dans certaines provinces demeure une action unilatérale, mais qui s'insère dans une approche collaborative. Il est donc facile d'imaginer une stratégie qui aurait été encore plus contraignante pour les provinces.

C'est ce qui nous amène à constater qu'il existe une tension évidente entre le niveau de flexibilité à accorder aux provinces et l'efficacité globale du système à l'échelle nationale. En considérant notre cadre théorique, il est donc possible d'affirmer que le gouvernement fédéral doit remplir deux rôles qui se contredisent par moment, c'est-à-dire entre l'« impulsion » et l'« amortissement ». En effet, la nécessité d'accélérer la transition est freinée par souci de minimiser les impacts auprès des provinces et des individus. Il s'agit d'une question hasardeuse, alors qu'une trop grande flexibilité réduit les gains liés à l'efficacité qui sont occasionnés suite à une plus grande harmonisation⁵⁷⁴. Toutefois, cette flexibilité instrumentale est nécessaire pour favoriser l'adhésion des provinces et leur laisser la liberté de concevoir un mécanisme adapté aux circonstances et

⁵⁷² Hélène Trudeau, « enjeux juridiques », *supra* note 351, diapositive 41.

⁵⁷³ Inspiré du titre sur le sujet, voir Suzanne Lalonde et Hélène Trudeau, « La mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada : concertation ou coercition? » (2004) 34:1 RGD.

⁵⁷⁴ Snoddon et Vannijnatten, *supra* note 112 à la p 21.

particularités de leur juridiction. C'est en quelque sorte un gage envers le respect de la « souveraineté parlementaire » des provinces, en faveur d'une reconnaissance de l'indépendance de leur processus de décision, ce qui est particulièrement important pour les questions fiscales.

Les auteures Tracy Snoddon et Debora VanNijnatten se sont d'ailleurs penchées sur le rôle à assumer par l'autorité fédérale. En comparant différents cas d'espèce, elles en viennent à la conclusion qu'en matière de tarification du carbone, le gouvernement fédéral doit démontrer une action décisive et un style de leadership directif et autoritaire, et ce le plus tôt possible dans l'élaboration du processus de coordination, sans quoi il sera (très) improbable de surmonter les divergences entre les provinces et de réconcilier les modalités d'application des différents systèmes⁵⁷⁵. Elles différencient d'ailleurs le rôle du gouvernement fédéral selon qu'il impose une action à entreprendre (*executor*), qu'il fixe un objectif commun et incite les provinces à entreprendre une série d'actions (*leader*), ou encore qu'il cherche à unir les provinces et les encourage à agir (*convenor*)⁵⁷⁶.

Au départ, le gouvernement Trudeau a adopté une approche collaborative prônant le consensus afin de rallier l'intégralité des provinces. Assumant un rôle de rassembleur (*convenor*), il était à la recherche d'une entente multilatérale à laquelle tous les négociateurs pourraient donner leur accord. Le *CPC* le reflète assez bien, alors que seule la Saskatchewan n'a pas signé le document. Or, l'application du modèle fédéral dans les provinces récalcitrantes le rapproche désormais d'un exécutant (*executor*), alors que l'intervention unilatérale semble représenter la première étape d'un long cheminement vers une éventuelle uniformité des mécanismes de tarification au Canada. Cela permet tout de même, pour l'instant, de combler un écart entre les provinces ayant fixé un prix sur le carbone et les autres. Toutefois, la reconnaissance des systèmes de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec va poser des problèmes à long terme au niveau de la coordination⁵⁷⁷.

Section 2. La répartition du fardeau et l'équité interprovinciale

Le principal défaut du *CPC* et de l'approche du fédéral se retrouve à être l'absence d'une répartition claire quant à la charge à faire assumer pour chaque province. Au lieu de différencier l'objectif national en fonction des intérêts et des circonstances régionales, on adopte une cible lointaine et on prévoit d'instaurer une série de mesures d'atténuation, sans trop savoir qui en subira les plus importantes conséquences. En bref, l'approche fédérale n'est pas intégrée totalement à celles des provinces. Il existe donc un flou au niveau de l'effort consenti par province, ce qui amène la question de l'équité interprovinciale.

⁵⁷⁵ Snoddon et VanNijnatten, *supra* note 112 à la p 19.

⁵⁷⁶ *Ibid* à la p 14.

⁵⁷⁷ *Ibid* à la p 20.

Toutefois, le partage de l'effort collectif entre les provinces se bute à bons nombres d'obstacles, en commençant par le recours au principe d'équité. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte en interprétant la notion d'équité, alors que l'on doit considérer les conséquences (et les opportunités) sociales et économiques à venir par province, mais aussi les responsabilités de chacune dans l'émergence du problème, autant historiques que dans le futur⁵⁷⁸. Nous l'avons dit d'entrée de jeu, les profils d'émissions par province varient selon plusieurs facteurs : la richesse, la population, la structure économique, les choix antérieurs des politiques énergétiques, les aspects géographiques (climat, superficie et abondance de ressources naturelles) et la survenance d'événements historiques.⁵⁷⁹ De plus, en interprétant les bilans climatiques de chaque province, trois approches peuvent être prises afin de considérer les niveaux d'émission : les émissions totales de GES, les émissions de GES *per capita* et les émissions par unité de PIB. Cet amalgame de facteurs hétérogènes explique pourquoi il peut être difficile de répartir le fardeau lié à la réduction des émissions de GES. Malgré une multitude de principes (droits acquis, droit égalitaire, pollueur-payeur, équité horizontale, équité verticale⁵⁸⁰) ou une variété de modèles d'analyse (basé sur la convergence, la responsabilité historique, multicritère, la dépendance aux énergies fossiles, une approche par menu, le PIB par habitant ou l'égalisation du coût marginal de réduction⁵⁸¹), l'entreprise de partager l'effort collectif entre plusieurs entités infranationales aboutit trop souvent à une impasse. Il est donc compréhensible que le gouvernement fédéral ait décidé d'éviter la question lors des négociations du CPC⁵⁸².

Dans le contexte canadien, la question peut être d'autant plus épineuse, en raison de la dissemblance entre les structures économiques des provinces. Par exemple, en matière de production d'électricité, le Québec, le Manitoba, le Yukon et Terre-Neuve-et-Labrador s'en remettent totalement à l'hydroélectricité, l'énergie nucléaire alimente en grande partie l'Ontario, alors que l'Alberta, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick sont encore fortement dépendants des combustibles fossiles⁵⁸³. De même, l'intensité énergétique du PIB est plus élevée dans ces trois dernières provinces, alors que l'Ontario se classe dernier dans cette catégorie. Ceci s'explique par la prépondérance des ressources naturelles dans les économies de l'Alberta et de la Saskatchewan, alors que celle de l'Ontario est davantage tournée vers le secteur tertiaire, soit les services⁵⁸⁴.

⁵⁷⁸ Webster, *supra* note 159 à la p 4.

⁵⁷⁹ Gemenne, *supra* note 2, chapitre 1.

⁵⁸⁰ Webster, *supra* note 159 à la p 4.

⁵⁸¹ *Ibid* aux pp 13-14.

⁵⁸² Mentionnons toutefois que l'exercice a été plus fructueux en Europe. Voir Macdonald, Douglas et al, « Allocating Canadian greenhouse gas emission reductions amongst sources and provinces : learning from Germany and the EU », University of Toronto, 2013 à la p V, en ligne : <<https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/77153/1/AllocatingGHGReductions2013.pdf>> [Macdonald].

⁵⁸³ OCDE, *Examens environnementaux*, *supra* note 23 à la p 199.

⁵⁸⁴ IEA, *Canada 2015 Review*, *supra* note 73 à la p 63.

Or, on le devine, les mesures d'atténuation sont moins populaires dans les provinces de l'ouest, où il faudra des efforts plus coûteux pour décarboniser l'économie.

Toutefois, cette perspective nous amène à insister sur le fait que les efforts de réduction des émissions de GES d'une province ne doivent pas être contrebalancés par l'attentisme des autres⁵⁸⁵. En effet, afin d'atteindre un objectif fédéral, chacune des sous-parties doit contribuer à l'effort collectif dans la limite de ses capacités, dans le but d'obtenir des réductions d'émission de GES. C'est donc le souci de l'équité interprovinciale qui nécessite une action renforcée de la part de toutes les provinces, tout en tenant compte des multiples considérations liées au coût marginal de réduction (le prix de la dernière unité), à la dépendance aux combustibles fossiles, aux activités et aux structures économiques, etc.

Ainsi, au lieu de procéder à la juste répartition du fardeau entre les gouvernements ou les secteurs de chaque province, l'approche fédérale s'est plutôt concentrée sur l'équité, ou plutôt l'équivalence, entre les outils mis en œuvre par les provinces pour tarifier les émissions de GES. Autrement dit, le partage de l'effort commun ne s'est pas effectué en différenciant les objectifs de réduction par province, mais plutôt en focalisant sur les choix des instruments et des caractéristiques qui s'y rattachent⁵⁸⁶. Au niveau de la tarification du carbone, les soucis liés à l'équité interprovinciale ont donc encouragé le gouvernement à établir des critères minimaux à respecter, que ce soit pour une taxe carbone, le SPEDE du Québec, ou encore un système hybride. Comme nous l'avons vu dans le dernier chapitre, la comparaison des différents mécanismes est problématique et complexe en raison des modalités d'application distinctes de chacun. Or, afin d'atteindre une progression analogue des différents systèmes de tarification du carbone, le gouvernement fédéral a établi des facteurs d'équivalence pour la couverture des émissions, l'augmentation de la rigueur dans le temps et la gestion des revenus générés.

Toutefois, malgré les efforts du gouvernement fédéral pour faire converger les outils provinciaux de tarification du carbone, l'absence d'une répartition claire du fardeau collectif entre les provinces demeure préoccupante. Cela représente une interrogation certaine quant à la capacité du *CPC* à véritablement permettre des réductions d'émission de GES comme celles envisagées par la cible climatique canadienne, ce qui constitue

⁵⁸⁵ Sur ce sujet, Alain Webster note avec justesse que « tout effort de réduction des émissions au Québec contribue à atténuer la problématique des changements climatiques et peut avoir des effets bénéfiques pour la reconfiguration de l'économie québécoise. Mais il serait pour le moins paradoxal que cette réduction des émissions serve à compenser des hausses d'émission dans le secteur énergétique canadien ». Webster, *supra* note 159 à la p 28.

⁵⁸⁶ *Ibid.* Dans son mémoire, Alain Webster explique que « la question de la différenciation des objectifs de réduction n'est toutefois pas indépendante du choix de l'outil de gestion utilisé et des caractéristiques de cet outil ».

une autre limite à la coopération intergouvernementale⁵⁸⁷. En effet, il devient urgent de coordonner les cibles fédérales et provinciales, dans un esprit de fédéralisme coopératif. Pour l'instant, le cumul des objectifs provinciaux pris isolément ne permet pas d'atteindre la cible fédérale⁵⁸⁸. Un exercice intéressant a été effectué par Paul Boothe et Félix-A. Boudreault, qui ont comparé la cible fédérale pour 2030 à la somme des cibles provinciales sur le même horizon. Ils ont constaté un écart de 55 mégatonnes (en supposant que toutes les provinces réussissent à atteindre leur objectif)⁵⁸⁹. C'est donc dire que les différents paliers de gouvernement doivent afficher davantage de cohésion, rôle qui doit être rempli par l'autorité centrale dans un système fédéral.

Or, selon l'approche qu'a adoptée le gouvernement fédéral, la meilleure façon d'atteindre cet optimum de l'équité interprovinciale est d'harmoniser les systèmes de tarification présents au pays afin que les prix du carbone dégagés par les différents instruments (taxes, marché, cibles d'intensité) puissent converger. Dans cette optique de répartition équitable du fardeau, le fédéral doit « se rapprocher de l'objectif d'unicité du prix du carbone » dans un contexte de pluralité des instruments⁵⁹⁰.

Section 3. L'objectif d'unicité du prix du carbone pancanadien et l'harmonisation des prix implicite et explicite

Ainsi, un réel effort doit être entrepris afin d'obtenir un prix uniforme sur le carbone sur l'ensemble du territoire canadien, afin que les citoyens puissent équitablement subir l'impact des politiques climatiques (et, par le fait même, d'en tirer les bénéfices sociaux et environnementaux). Avant d'aller plus loin, il faut comprendre le raisonnement économique sous-jacent à l'apparition d'un prix commun. Un tel objectif est nécessaire pour que les émetteurs bénéficient d'une plus grande flexibilité afin de choisir l'option la moins coûteuse si toutes les émissions sont soumises au même prix carbone⁵⁹¹. Dans le cas d'une disparité entre les prix, on observe une perte de flexibilité, ce qui signifie qu'il en coûte plus cher dans l'ensemble pour obtenir le même résultat d'atténuation. Autrement dit, l'effort collectif sera moins coûteux tout en étant plus efficace (donc optimisation du rapport coût-efficacité) si les dispositifs à travers le pays sont coordonnés, et c'est à ce niveau que le fédéral doit faire converger les modalités d'application des politiques infranationales.

⁵⁸⁷ Trudeau, « enjeux juridiques », *supra* note 351, diapositive 40. Voir également Krolik et Bach, *supra* note 98 à la p 313.

⁵⁸⁸ Macdonald, *supra* note 582.

⁵⁸⁹ Paul Boothe et Félix-A. Boudreault, « By the numbers : Canadian GHG Emissions » (2016) Lawrence National Centre for Policy and Management, en ligne : <<https://www.ivey.uwo.ca/cmsmedia/2112500/4462-ghg-emissions-report-v03f.pdf>> aux pp 13-14.

⁵⁹⁰ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 4.

⁵⁹¹ Snoddon et VanNijnatten, *supra* note 112 à la p 3. Les auteurs mentionnent l'existence du principe de l'égalité marginale (*equal-margin principle*).

Comme le souligne Brendan Boyd, lorsqu'on aborde des enjeux liés à la convergence des politiques, deux notions doivent être gardées en tête⁵⁹². D'abord, il ne faut pas poser un diagnostic instantané, mais plutôt visualiser les possibilités de convergence sur une période de temps. On doit évaluer si les politiques aspirent à une certaine uniformité, à développer des similarités au fil du temps. Ensuite, les éléments de convergence peuvent porter sur certains aspects seulement et non sur l'entièreté des politiques. Dans le cas de la tarification du carbone, il devient possible de définir certains paramètres à considérer (comme le prix commun, les émissions couvertes, le recyclage des recettes, les aspects de compétitivité, etc.). Tel que discuté précédemment, le modèle fédéral insiste surtout sur la portée commune et l'accroissement de la rigueur.

Il faut également préciser que l'adoption de politiques complémentaires par le gouvernement fédéral peut avoir un impact asymétrique entre les provinces. En effet, les mesures réglementaires interagissent différemment avec une taxe ou un système de plafonnement. Par exemple, la *Commission de l'écofiscalité du Canada* a analysé la future norme sur les carburants propres (NCP) et ses conséquences sur les différents systèmes de tarification existants au Canada⁵⁹³. Alors que la NCP engendrera des réductions additionnelles dans les provinces ayant adopté une taxe, elle ne contribuera pas à obtenir des gains d'atténuation lorsqu'un marché du carbone est opérationnel⁵⁹⁴. C'est donc dire que les réductions de 30 mégatonnes anticipées par la NCP se feront uniquement dans les provinces qui auront adopté une taxe carbone, ce qui démontre, encore une fois, un enjeu au niveau de l'équité interprovinciale. Par ailleurs, il faut également savoir qu'en adoptant des normes sectorielles (transport, industrie, bâtiment), on agit indirectement sur les provinces, en fonction de l'importance de ce secteur dans l'économie de ces provinces.

Section 4. Le maintien de la compétitivité auprès des entreprises et des individus

Nous avons abordé jusqu'à maintenant l'amortissement de l'impact des politiques climatiques entre les provinces, donc surtout au niveau politique. Or, le rôle de l'État comprend également un aspect lié à la minimisation des conséquences auprès des citoyens, c'est-à-dire d'un point de vue social. Bien que cette question soit des plus complexes, nous ne ferons que soulever les principaux éléments sur le maintien de la compétitivité des acteurs économiques en ce qui concerne l'implantation d'un mécanisme de tarification sur le carbone.

⁵⁹² Brendan Boyd, « Working Together on Climate Change : Policy Transfer and Convergence in Four Canadian Provinces » (2017) 47:4, *Publius : The Journal of Federalism*, à la p 563.

⁵⁹³ Jonathan Arnold, « La norme fédérale sur les carburants propres et les interactions de politiques : le problème de l'équité interprovinciale » (20 septembre 2017), en ligne : Commission de l'écofiscalité du Canada <<https://ecofiscal.ca/fr/2017/09/20/la-norme-federale-sur-les-carburants-propres-et-les-interactions-de-politiques-le-probleme-de-lequite-interprovinciale/>>.

⁵⁹⁴ *Ibid.*

Il s'agit d'un élément central d'une politique de tarification, alors qu'il y a une nécessité à « concilier fiscalité et compétitivité »⁵⁹⁵. Il faut savoir arbitrer entre, d'une part, les gains environnementaux et, d'autre part, les impacts sur la viabilité des entreprises et l'attractivité d'un territoire pour les investisseurs étrangers. À cet égard, les exemples des pays scandinaves qui ont entrepris une réforme complète de leur système fiscal lorsqu'ils ont instauré une taxe carbone sont révélateurs, le tout dans une optique d'obtenir un « double dividende »⁵⁹⁶. En 1991, la Suède a diminué son impôt sur le revenu de 30% (jusqu'à 50% de réduction pour les revenus élevés) et a compensé les pertes dans le budget de l'État en appliquant une taxe sur les émissions de CO₂ et de SO₂⁵⁹⁷. Au Danemark, l'introduction d'une fiscalité environnementale en 1993 a permis de réduire de façon équivalente les taux d'impôt sur le revenu.

D'ailleurs, au niveau de la vulnérabilité de certains à l'imposition d'une nouvelle tarification, il faut distinguer les ménages des entreprises. En effet, les premiers ne seront pas exemptés, mais plutôt compensés à l'aide de transferts sociaux ou fiscaux. En fait, il y a trois possibilités afin d'amortir l'impact pour les agents vulnérables : prévoir des taux différenciés par secteur, exclure les agents fragiles de l'assiette fiscale ou encore leur redistribuer une partie des revenus. Il est à noter que la troisième option (soit la compensation) n'altère pas la force du signal prix, alors que les taux différenciés et les exemptions l'affaiblissent⁵⁹⁸. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs retenu cette troisième option, en redistribuant les recettes directes de la redevance auprès des ménages touchés⁵⁹⁹. En ce qui concerne le maintien de la compétitivité pour les entreprises, il faut surtout s'attarder au traitement des secteurs à forte intensité d'émission et tributaire du commerce (FIETC) afin d'empêcher les fuites de carbone. Nous avons déjà développé sur les secteurs FIETC dans le chapitre précédent.

Lorsqu'on aborde la question de minimiser l'impact auprès des ménages, on doit examiner le recyclage des recettes engendrées par les systèmes de tarification du carbone. Naviguant entre des objectifs multiples (consolidation budgétaire, programmes d'investissement dans les technologies propres, allègement d'autres impôts), les pouvoirs publics doivent concevoir les façons de redistribuer les recettes afin d'obtenir le double dividende mentionné précédemment, soit d'obtenir des bénéfices autant environnementaux

⁵⁹⁵ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 45.

⁵⁹⁶ Voir figure 3, dans Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 8. Voir également Bontems et Rotillon, *supra* note 468 à la p 75.

⁵⁹⁷ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 9.

⁵⁹⁸ *Ibid* à la p 17.

⁵⁹⁹ Le gouvernement fédéral a d'ailleurs effectué une mise à jour en 2018 sur son site web pour informer sur les « répercussions prévues du système fédéral de tarification de la pollution », en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changes-climatiques/fonctionnement-tarification-pollution/mise-a-jour-automne-2018-repercussions-prevues-systeme-federal-tarification-pollution.html>>.

qu'économiques⁶⁰⁰. Notons par ailleurs que les autorités doivent s'assurer de la pérennité du deuxième dividende, c'est-à-dire des bienfaits économiques occasionnés par la taxe, puisqu'une tarification sur le carbone est vouée à disparaître dans le cas de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050⁶⁰¹. On distingue quatre façons de recycler les recettes issues de la tarification du carbone : une compensation (généralisée ou ciblée) pour les ménages, une réduction de la charge fiscale pesant sur les salaires et le capital⁶⁰², l'attribution au budget total de l'État afin de diminuer les déficits publics et l'affectation des sommes recueillies à d'autres programmes de financement contribuant à l'effort d'atténuation des émissions de GES⁶⁰³. Il faut préciser que les économistes recommandent la deuxième option de recyclage, car elle favorise l'atteinte du deuxième dividende.

La question du recyclage des recettes et de la neutralité fiscale en lien avec le filet de sécurité fédéral ne sera pas traitée en profondeur dans le présent mémoire. De nombreux auteurs se sont déjà penchés sur le sujet⁶⁰⁴. Toutefois, il est important de mentionner que lorsque la fiscalité carbone s'applique non seulement aux grands industriels mais aussi aux contribuables, le risque politique devient grand. Par exemple, les manifestations des gilets jaunes en France ou le débat autour de la taxe carbone au Canada permettent d'observer que l'insatisfaction citoyenne peut devenir un véritable effet dissuasif qui empêcherait un gouvernement à agir sur le climat. L'acceptabilité sociale est donc un incontournable et on comprend toute l'importance pour l'État d'accompagner les citoyens. Il y a également un besoin de faire évoluer les règles du commerce mondial afin de juxtaposer la protection de l'environnement et la compétitivité économique, dans le but de conditionner cette dernière aux ressources finies de notre planète⁶⁰⁵. Il faut donc trouver un moyen de réduire les fuites de carbone et de renforcer les contraintes visant la réduction des émissions de GES dans tous les pays.

Finalement, on retrouve dans le *CPC* certains principes qui guident l'approche pancanadienne en matière de tarification. L'un d'eux concerne la compétitivité, alors qu'on indique que « les politiques sur la tarification du carbone devraient réduire le plus possible les répercussions sur la compétitivité et les fuites de carbone,

⁶⁰⁰ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 8.

⁶⁰¹ *Ibid* aux pp 29 et 32. Sur ce sujet, les auteurs précisent que « selon l'élasticité de la demande des différentes sources d'énergies, la hausse du taux peut compenser l'érosion de l'assiette, mais pour combien de temps? ».

⁶⁰² Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 32. Cela peut prendre plusieurs formes, dont une diminution des cotisations sociales (pour les individus), ou encore une réduction des taxes professionnelles ou de l'impôt des sociétés (pour les entreprises).

⁶⁰³ Elbeze et de Perthuis, *supra* note 158 à la p 30.

⁶⁰⁴ Voir par exemple Tracy Snoddon, « The Rocky Road to Canada-wide Carbon Pricing » (2018) Institut C. D. Howe, E-Brief, en ligne : <<https://cdhowe.org/public-policy-research/rocky-road-canada-wide-carbon-pricing>>; Chris Ragan, « Trudeau's carbon tax rebate is smart – but complicated » (29 octobre 2018) Commission de l'écofiscalité du Canada, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/2018/10/29/trudeaus-carbon-tax-rebate-is-smart-but-complicated/>>.

⁶⁰⁵ Criqui, Grandjean et Faraco, *supra* note 5, à la p 254.

notamment pour les secteurs intensifs en émissions et qui dépendent du commerce »⁶⁰⁶. Bien qu'important, il ne faut pas justifier son inaction sous le couvert de la protection des secteurs FIETC. Le prochain chapitre aborde cette thématique.

⁶⁰⁶ *CPC*, *supra* note 63 à la p 8.

Chapitre 4. La cohérence de l'action gouvernementale

Question 4 :	Est-ce que le gouvernement fédéral agit de façon cohérente et coordonnée d'un point de vue d'ensemble?
Critères juridiques de la cohérence :	<ul style="list-style-type: none">• Principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques• Cohérence

Nous l'avons indiqué dans les premières pages de ce mémoire : les changements climatiques ne peuvent être considérés indépendamment de l'enjeu de l'approvisionnement énergétique. Il est crucial de considérer les crises conjointes de l'énergie et du climat de façon simultanée. C'est donc cette équation à deux échelons qu'il faudra solutionner, afin d'élucider le « schisme de réalité » présent au Canada. Ainsi, pour concrétiser la transition énergétique au Canada, le gouvernement fédéral doit planifier dans les grandes lignes en suivant certaines orientations⁶⁰⁷. Premièrement, le plan de transition énergétique doit considérer les émissions de GES comme ayant un impact transfrontalier, ce qui signifie que les intérêts nationaux à court terme doivent être examinés de pair avec les considérations de la communauté internationale à plus long terme. Le principe 6 de la *Déclaration de Rio* indique justement que « les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays ». Deuxièmement, cette transition énergétique doit prendre en compte les limites naturelles de la Terre. Au lieu de percevoir les émissions de GES comme étant seulement des externalités ou de la pollution (*output*), il faut également comprendre l'étroit lien qui existe entre les GES et les stocks d'hydrocarbures fossiles (*inputs*)⁶⁰⁸. Bref, on doit baser notre action sur le principe de la coopération internationale et le principe d'intégration.

Il y a diverses politiques adoptées par le gouvernement fédéral qui doivent être considérées lorsqu'on se questionne à savoir si on peut arriver à produire et exporter davantage de pétrole tout en atteignant les cibles climatiques. En autorisant la construction de pipelines ou en octroyant des subventions aux énergies fossiles, le Canada permet de contribuer à l'essor de ce secteur. Or, qu'en est-il de l'impact de ces choix politiques sur la cible prévue dans la CDN canadienne et l'objectif général de limiter l'augmentation de la température en deçà des 1,5 ou 2 degrés? La prochaine section vise à donner des éléments de réponse quant à ces questionnements au regard de certains critères, soit la cohérence et le respect du principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques.

⁶⁰⁷ Pour plus d'informations, il faut voir Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 629.

⁶⁰⁸ Voir les pages de l'introduction.

Section 1. Les sables bitumineux du Canada et l'objectif de maintenir le réchauffement en deçà de 2 degrés Celsius

Nous l'avons dit, le Canada possède la 3^e plus grande réserve de pétrole au monde, soit 10,3% des réserves mondiales, derrière le pétrole extra-lourd de la ceinture de l'Orénoque au Vénézuéla (18%) et le pétrole conventionnel d'Arabie Saoudite (16,1%)⁶⁰⁹. Il est à noter que cinq pays parmi le top 10 sont situés au Moyen-Orient (Arabie Saoudite, mais aussi l'Iran (9,5%), l'Iraq (8,7%), le Koweït (6,1%) et les Émirats arabes unis (5,9%)⁶¹⁰.

Tel que discuté dans la problématique, la majorité des réserves de pétrole du Canada se situe dans les sables bitumineux de l'Alberta⁶¹¹. En termes d'émissions de GES, ces sables bitumineux contiennent potentiellement 240 gigatonnes d'équivalent CO₂ (« Gt Éq. CO₂ »)⁶¹². Rappelons que les émissions mondiales en 2017 ont atteint 53,5 Gt. Éq. CO₂. Il devient donc évident que les décisions prises par le Canada quant à l'exploitation de ses énergies fossiles auront des répercussions importantes sur le scénario final qui se concrétisera à la fin du XXI^e siècle. À ce stade-ci, il est primordial de fournir quelques détails sur le contexte énergétique mondial et le bilan historique des émissions anthropiques de GES.

Tout d'abord, les activités humaines ont injecté plus de 2000 milliards de tonnes (« Gt ») de CO₂ dans l'atmosphère depuis deux siècles⁶¹³, alors que plus de la moitié de ce total a été produit lors des quarante dernières années⁶¹⁴. Des chercheurs de l'Université Concordia ont même mis au point la *Climate Clock*, qui permet de voir en temps réel la quantité de CO₂ émise depuis 1870, ainsi qu'une estimation du temps restant pour atteindre un réchauffement de 1,5 et de 2 °C selon différents scénarios⁶¹⁵. Par ailleurs, le PNUE estime que nous avons épuisé déjà plus de la moitié de notre « budget carbone ». En effet, pour limiter le réchauffement climatique en deçà de 2 °C, il ne faudrait pas dépasser 1200 milliards de tonnes de CO₂ à partir d'aujourd'hui. Pour l'objectif du 1,5 °C, c'est plutôt 600 gigatonnes de CO₂⁶¹⁶. Malgré cette

⁶⁰⁹ Auzanneau, *supra* note 40 à la p 743.

⁶¹⁰ Ressources naturelles Canada, « Ressources pétrolières » (7 février 2019), en ligne : <<https://www.mcan.gc.ca/energie/petrole-brut/18149>>.

⁶¹¹ Mathieu Auzanneau raconte que « dans les plaines qui entourent la rivière canadienne Athabasca, de larges pans de forêts sont rasés pour laisser place aux machines excavatrices titanesques et aux camions de 400 tonnes d'Exxon, de Chevron, de Shell, de BP, de Total, des canadiens Suncor et Syncrude ou encore des compagnies chinoises Sinopec et Petrochina. » Voir Auzanneau, *supra* note 40 à la p 744.

⁶¹² Bill McKibben, « Global Warming's Terrifying New Math : Three simple numbers that add up to global catastrophe- and that make clear who the real enemy is », *Rolling Stone*, Juillet 2012, à la p 5 [McKibben].

⁶¹³ Par exemple, voir les statistiques sur le site : <<http://www.globalcarbonatlas.org/en/outreach>>.

⁶¹⁴ GIEC, *Atténuation 2014. Résumé à l'intention des décideurs*, *supra* note 17 à la p 7.

⁶¹⁵ Voir le site en ligne : <<https://climateclock.net/>>.

⁶¹⁶ Emissions Gap Report 2018, *supra* note 10 à la p 17.

comptabilisation en tonne qui peut paraître impressionnante, rappelons que le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère ne compte que pour 0,02% de sa composition⁶¹⁷.

En comparaison, on estime que les réserves exploitables d'hydrocarbures fossiles dans le monde représentent un potentiel de 2900 Gt Éq. CO₂, ce qui serait suffisant pour un réchauffement de l'ordre de 3°C⁶¹⁸. De ce chiffre de 2900, on estime qu'environ 900 Gt Éq. CO₂ représente des réserves déjà détenues par des entreprises cotées sur les bourses mondiales⁶¹⁹. En fait, ces entreprises cotées vont ajouter dans leur bilan les revenus futurs actualisés qui sont prévus dans les contrats de concession négociés avec les États⁶²⁰. De plus, ces entreprises cotées ont l'intention de continuer à développer d'autres réserves exploitables, ce qui exige d'obtenir du financement et de « débloquer » des actifs détenus par l'État⁶²¹. Bref, parmi les réserves exploitables équivalent à 2900 Gt Éq. CO₂, il y en a environ un quart qui sont déjà économiquement extrait, alors que les industriels se financent avec leur profitabilité potentielle et les gouvernements prévoient les revenus générés par les rentes dans leur budget⁶²².

Il y a donc une réelle problématique afin de réussir la transition énergétique mondiale, alors qu'il faut renoncer à exploiter une grande partie des réserves d'hydrocarbures fossiles actuellement sous terre, et par le fait même aux bénéfiques qui y sont associés. Mentionnons que le principal problème des sables bitumineux est leur processus d'extraction à forte intensité énergétique. 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 conventionnelle⁶²³. Il faut donc se poser la question : **comment les sables bitumineux du Canada devraient-ils être exploités? Comment doit-on gérer ces ressources?** Ces questions sont d'autant plus

⁶¹⁷ Rees, *supra* note 335 à la p 52.

⁶¹⁸ Chiffre qui augmente à 11 000 Gt Éq. CO₂ si on ne prend pas en compte les conditions économiques nécessaires qui permettraient leur exploitation. Il s'agit de faire une distinction entre les « réserves » et les « ressources ». Voir Christophe McGlade et Paul Ekins, « The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2 °C » (2015) 517 Nature, n° 517 aux pp 1 et 2.

⁶¹⁹ Carbon Tracker & The Grantham Research Institute, « Carbone non exploitable 2013 : capital gaspillé et actifs dévalorisés », 2013, aux pp 14 et 15, en ligne : <<https://www.carbontracker.org/>>. [Carbon Tracker].

⁶²⁰ En fait, les réserves fossiles sont, la plupart du temps, la propriété des États où elles se trouvent. Afin d'exploiter une réserve fossile, l'entreprise doit obtenir la permission du propriétaire de cette réserve. Il y aura donc un contrat de concession, qui autorisera la société à extraire la ressource et qui déterminera le partage des produits entre l'État et l'exploitant. Ce sont donc les revenus que l'entreprise prévoit obtenir de ce contrat qui seront actualisés et insérés dans le bilan. Voir Grandjean et Martini, *supra* note 40 à la p 155.

⁶²¹ Carbon Tracker, *supra* note 619 aux pp 14 et 15.

⁶²² McKibben, *supra* note 612 à la p 4.

⁶²³ Sophie Lavallée, « Les obligations internationales du Canada et la diversité provinciale des émissions de gaz à effet de serre : Un terreau fertile pour un contentieux judiciaire protéiforme », Symposium sur l'environnement au tribunal : application des lois canadiennes sur les émissions de GES, présenté à l'Université Laval, 25 et 26 octobre 2018, à la p 12, en ligne : <<https://ciril.ca/files/ciril/les-obligations-climatiques-internationale-du-canada.doc.pdf>>. [Lavallée, « Les obligations internationales du Canada »].

importantes en considérant que la demande énergétique dans le monde continue de croître (États-Unis, Chine, Inde, etc.).

Or, en gardant en tête l'écart à combler (*Emissions Gap*) et le fait que les émissions mondiales ne devraient pas dépasser 40 Gt en 2030, il devient évident que ce défi exige une conception forte du développement durable, alors qu'une grande partie des réserves d'hydrocarbures fossiles doivent être maintenues en état et rester sous terre. En effet, la durabilité faible est incompatible avec l'objectif du 2 °C, car cette dernière admet que le capital naturel (soit l'ensemble des ressources renouvelables et non renouvelables) peut être construit si cela se justifie par des retombées positives pour l'humanité⁶²⁴. Toute la complexité du réchauffement climatique est donc précisément là, alors que les gouvernements peinent à renoncer à l'exploitation de leurs réserves d'hydrocarbures fossiles, en insistant sur les retombées économiques et les bienfaits sociaux que cela permettrait, du moins à court terme. Cependant, les décisions des pouvoirs publics doivent revoir leur échelle de temps (tel que discuté dans le chapitre 1) et donner au risque climatique l'importance qu'il mérite. Nous reviendrons sur ce débat en abordant le principe d'intégration (sous-section 3.1).

À l'heure actuelle, la grande majorité des stocks de pétrole que contiennent les sables bitumineux demeure enfouie. Selon l'*Alberta Energy Regulator* (organisme chargé de réglementer l'énergie en Alberta) le bitume brut de cette province reste en grande partie inexploité, alors que la production cumulative se chiffre à 2,1 milliards de mètres cubes (« Gm³ ») comparativement au 28,09 Gm³ de réserves établies initiales, soit 7,52%⁶²⁵. La production annuelle de bitume brut en 2017 a été de 160,8 millions de m³, soit un peu plus que 1 milliard de barils. Pour sa part, l'Office national de l'énergie (« ONE ») estime que les réserves établies restantes de bitume brut au Canada équivalent à 27 Gm³, soit 170 milliards de barils de pétrole⁶²⁶. Selon ces chiffres, le Canada pourrait maintenir son niveau de production de 2017 pendant 170 ans⁶²⁷.

Bref, il n'est pas trop tard pour laisser les réserves canadiennes de pétrole sous terre, mais les politiques des gouvernements doivent faire en sorte que l'exploitation de cette ressource devienne de moins en moins profitable. La production des années à venir sera fortement déterminée en fonction du prix auquel la ressource

⁶²⁴ Sylvie Brunel, *Le développement durable*, 5^e éd., Presses universitaires de France, Paris, 2017 à la p 55 [Brunel].

⁶²⁵ Alberta Energy Regulator, « ST98 : 2018. Alberta's Energy Reserves & Supply/Demand Outlook. Executive Summary », à la p 7, en ligne : <http://www.aer.ca/documents/sts/ST98/ST98-2018_Executive_Summary.pdf>.

⁶²⁶ ONE, « Avenir énergétique 2018 », *supra* note 342 à la p 45. En ce qui concerne le potentiel ultime restant, il se chiffre à 52,3 Gm³, ce qui représente 329 milliards de barils. Il faut comprendre que le potentiel ultime se traduit en réserve établie seulement lorsqu'on calcule que l'exploitation de la ressource peut se faire de manière rentable. Seulement 55% du pétrole présent dans les sables bitumineux sont considérés en tant que réserves.

⁶²⁷ L'AIE avançait plutôt que la production pourrait se maintenir pendant 130 ans, selon les chiffres de 2014. Voir AIE, *Canada 2015 Review*, *supra* note 73 à la p 126.

est vendue sur les marchés internationaux. Ainsi, il serait opportun d'expliquer la place des secteurs pétroliers et gaziers dans l'économie canadienne et le rôle crucial du prix du baril de pétrole dans ce contexte.

Section 2. Une équation à plusieurs variables : pétrole, pipelines, prix du baril et climat

Tout d'abord, il faut débiter en donnant quelques chiffres sur l'importance du pétrole dans l'économie mondiale. En 2017, on estime que la production mondiale journalière était de 92,8 Mb/j (millions de barils par jour)⁶²⁸. De ce nombre, 4,2 Mb/j étaient produits au Canada, ce qui équivaut à environ 1,5 milliard de barils par année. L'Association canadienne des producteurs pétroliers (« ACPP ») estime qu'en 2035, ce chiffre bondira pour atteindre 5,6 Mb/j⁶²⁹, alors que l'ONE établit dans son scénario de référence que la production de pétrole brut pourrait atteindre 6,9 Mb/j en 2040⁶³⁰.

Sur les 4,2 Mb/j produits au Canada, le bitume brut issu des sables bitumineux de l'Alberta a été responsable de 63% du total, en ayant contribué à hauteur de 2,65 Mb/j⁶³¹. La majeure partie de l'augmentation de la production canadienne dans les prochaines années sera occasionnée par l'exploitation du bitume *in situ*, alors qu'on estime que la production des sables bitumineux pourrait atteindre 4,5 Mb/j en 2040. Cet accroissement est d'ailleurs prévu sans l'ajout de nouveaux projets, alors que l'agrandissement des installations actuelles devrait la provoquer⁶³².

Évidemment, une fois produit, il faut transporter la ressource là où elle sera consommée et utilisée. Le Canada s'est donc doté d'un imposant réseau de pipelines, qui comporte quatre grands systèmes transportant le pétrole brut produit dans l'Ouest canadien. Il s'agit du réseau Trans Mountain (propriété de Kinder Morgan), de l'Express (propriété de Spectra Energy), de Keystone (propriété de TransCanada) et d'Enbridge Mainline (propriété d'Enbridge). En 2017, ce réseau de pipelines pouvait transporter un peu moins que la production journalière, soit 4 millions de barils sur les 4,2 millions de barils produits. Les quantités produites excédant la capacité de transport par pipeline ont été transportées par train⁶³³. Or, si la production de pétrole brut du Canada augmente telle que le prévoit l'ACPP et l'ONE, un engorgement quant au transport de la ressource par pipeline est à prévoir. Certains décrient donc l'urgence de résoudre le problème en construisant de nouveaux pipelines.

⁶²⁸ Agence internationale de l'énergie (AIE), *World Energy Outlook 2018*, OECD/IEA, Paris, 2018 à la p 136 [AIE, *World Energy Outlook 2018*].

⁶²⁹ ACPP, « Crude Oil Forecasts 2018 », *supra* note 69, à la p ii.

⁶³⁰ ONE, « Avenir énergétique 2018 », *supra* note 342 à la p 45.

⁶³¹ ACPP, « Crude Oil Forecasts 2018 », *supra* note 69, à la p 5.

⁶³² ONE, « Avenir énergétique 2018 », *supra* note 342 à la p 46.

⁶³³ ACPP, « Crude Oil Forecasts 2018 », *supra* note 69, à la 21.

Afin d'y parvenir, le gouvernement fédéral a donné son approbation à plusieurs projets, dont l'élargissement de l'oléoduc Trans Mountain⁶³⁴ et le remplacement de la canalisation 3 de la ligne Enbridge. L'arrivée de Donald Trump au pouvoir a également redonné un élan au projet Keystone XL, ce qui a été accueilli favorablement par Justin Trudeau⁶³⁵. Toutefois, le projet d'oléoduc Northern Gateway a été rejeté par le gouvernement fédéral en novembre 2016⁶³⁶ et le projet Énergie Est a été abandonné par TransCanada en octobre 2017.

Dans cette problématique liée à la production de pétrole brut et la capacité de transport par pipeline, il faut indiquer le rôle que joue le prix du baril de pétrole. En effet, précisons que les prévisions à la hausse de la production seront fortement influencées par le niveau des prix dans l'avenir. Afin de comprendre cet aspect, il faut préciser qu'il existe plusieurs types de pétrole brut sur les marchés mondiaux, chacun ayant leur prix associé⁶³⁷. Le West Texas Intermediate (« WTI ») agit en tant que prix de référence pour le pétrole brut en Amérique du Nord et correspond au brut léger livré à Cushing, en Oklahoma. Le Western Canada Select (« WCS »), qui représente le brut lourd expédié à Hardisty, en Alberta, est celui associé à la production des sables bitumineux. Ce dernier est inférieur au prix du WTI en raison des technologies d'extraction énergivores et des processus de valorisation du brut lourd (pour obtenir les produits raffinés tels que l'essence et le diesel) qui occasionnent davantage de coûts⁶³⁸.

Ainsi, il existe un écart entre le WTI et le WCS. Or, il faut comprendre que le Canada est fortement dépendant du marché américain, alors que 99% du pétrole exporté va vers les États-Unis⁶³⁹. Or, le prix offert pour le pétrole canadien WCS est faible comparativement à celui américain WTI. Il y a donc une volonté d'atteindre

⁶³⁴ La décision de la Cour d'appel fédérale (2018 CAF 153, *supra* note 355) a reconnu les lacunes du processus de consultations auprès des Premières Nations dans ce dossier. L'ONÉ a toutefois publié un rapport le 22 février 2019 afin d'approuver le projet Trans Mountain qui est, selon eux, dans l'« intérêt national ».

⁶³⁵ Il faut également savoir que la construction de Keystone XL devrait débuter en 2019. Voir Madeleine Blais-Morin, « Trudeau salue la relance de Keystone XL » (24 janvier 2017), en ligne : Radio-Canada <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012781/trudeau-retraite-strategie-trump-keystone>>.

⁶³⁶ Il faut dire qu'il y a eu une décision de la Cour d'appel fédérale (2016 CAF 187) en juin 2016 qui a renversé l'approbation initiale du projet en raison de la consultation insuffisante des peuples autochtones.

⁶³⁷ Ressources naturelles Canada, « Faits sur le pétrole brut » (21 août 2018), en ligne : <<https://www.mcan.gc.ca/energie/faits/petrole-brut/20075>>.

⁶³⁸ Les deux prix à considérer dans notre situation sont ceux du WTI et du WCS. Toutefois, mentionnons le Brent, qui est associé au brut léger du Royaume-Uni et qui sert de référence pour de nombreuses autres régions du globe. De plus, le Canadian Light Sweet correspond au prix du brut léger livré à Edmonton et le Maya agit en tant que référence pour le brut lourd extrait au Mexique.

⁶³⁹ L'ECCC écrit dans un de ses rapports qu'« en 2015, 99% des exportations de pétrole brut canadien étaient destinées aux États-Unis, qui sont divisés en cinq marchés pétroliers appelés les « Petroleum Administration Defense Districts » (PADD) : PADD 1 (côté est); PADD 2 (Midwest); PADD 3 (côte du golfe du Mexique); PADD 4 (montagnes rocheuses), et; PADD 5 (côte ouest) ». Voir ECCC, *Trans Mountain Pipeline ULC – Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain. Examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre en amont associées au projet*, novembre 2016 à la p 26, en ligne : <<https://ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80061/116524F.pdf>> [ECCC, *Examen des émissions de GES en amont*].

les marchés internationaux, afin de vendre le pétrole canadien à un meilleur prix. Par exemple, si le projet Trans Mountain était construit, les producteurs pétroliers auraient accès au raffinage dans le bassin du Pacifique, pour ainsi atteindre des marchés comme celui de la Chine, du Japon, de la Corée du Sud et de la Californie⁶⁴⁰. Selon certains, il est dans l' « intérêt national » d'exporter le pétrole ailleurs qu'aux États-Unis⁶⁴¹.

Or, il faut préciser que le marché mondial du pétrole est en constant changement et est difficile à prévoir, surtout en considérant le réchauffement climatique. L'ONE indique que le facteur d'incertitude le plus important concernant la production de pétrole brut est le futur prix du pétrole, et qu'il pourrait fortement varier en fonction de la demande à venir, des décisions politiques, du progrès technologique, des tensions géopolitiques majeures ou encore l'écart entre les prix de référence comme le WTI ou le WCS⁶⁴². Par exemple, en 2016, le WCS a chuté aussi bas que 17\$US par baril, comparativement à des prix supérieurs à 60\$US entre 2011 et 2014⁶⁴³. Ainsi, pour des fins de projection, on mentionne que la production de pétrole des sables bitumineux serait en croissance dans un scénario où le baril se vend à plus de 80\$ US, alors qu'on ne devrait pas dénoter d'augmentation si le prix est plutôt en deçà de 60\$ US⁶⁴⁴.

Selon Chris Bataille, David Sawyer et Noel Melton, c'est le prix du baril de pétrole qui constitue le principal facteur influençant le niveau de production de pétrole au Canada, et non les politiques de réduction des émissions de GES telles que les mécanismes de tarification du carbone⁶⁴⁵. Le prix du pétrole a d'ailleurs un impact considérable sur notre structure économique. C'est dans ce contexte économique global que le gouvernement fédéral canadien intervient en adoptant des lois climatiques, en autorisant des projets de pipelines interprovinciaux, ou encore en distribuant des subventions aux énergies fossiles. Alors que les dernières sections nous ont permis de comprendre le contexte énergétique mondial et canadien, il serait pertinent de se pencher spécifiquement sur l'interaction entre l'élargissement du réseau de pipelines au pays, l'augmentation de la production de pétrole du Canada et l'impact de ces décisions sur le climat.

2.1 L'augmentation de la production de pétrole canadien et l'impact climatique : l'importance de prévoir un « test climat »

Il faut d'abord comprendre que les émissions de GES associées avec un projet sont dites en « amont » lorsque cela concerne la production de pétrole et en « aval » pour l'utilisation finale du pétrole. Dans son rapport sur le projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain, l'ONE indique qu'elle n'a pas tenu compte

⁶⁴⁰ *Ibid* à la p 27.

⁶⁴¹ Gérald Filion, « Le pipeline Trans Mountain et « l'intérêt national » » (10 avril 2018), en ligne : Radio-Canada <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1094266/pipeline-trans-mountain-interet-national-gerald-filion>>.

⁶⁴² ONE, « Avenir énergétique 2018 », *supra* note 342 à la p 53.

⁶⁴³ *Ibid* à la p 19.

⁶⁴⁴ ECCC, *Examen des émissions de GES en amont*, *supra* note 639 à la p 44.

⁶⁴⁵ Bataille et al, *supra* note 208 aux pp 20, 23 et 39.

des éléments de preuve qui ont été déposés et qui traitaient des émissions de GES en amont et en aval, sous prétexte « qu'il est inutile de tenter de déterminer et d'évaluer les effets éventuels des émissions de gaz à effet de serre produites par le projet sur les changements climatiques », en ajoutant que « ce sont des effets cumulatifs »⁶⁴⁶.

Malgré tout, pour appuyer le processus de décision, le ministère Environnement et Changement climatique Canada (« ECCC ») a publié un Rapport en novembre 2016 pour estimer les émissions de GES en amont associés au projet Trans Mountain⁶⁴⁷. Une telle évaluation a été faite en vertu d'une déclaration politique sur les *mesures provisoires pour l'examen des projets de pipelines*⁶⁴⁸. Cette évaluation n'a cependant pas de valeur légale et n'a que très peu de portée pratique. En fait, elle ne sert qu'à appuyer le processus de décision et ne permet pas de bloquer les projets qui sont incompatibles avec la cible canadienne⁶⁴⁹. Dans son rapport, l'ECCC estime que la capacité ajoutée par le projet d'agrandissement, soit 590 000 barils par jour, équivaut à des émissions entre 13 à 15 mégatonnes d'équivalent CO₂ par année. Or, ce qui nous intéresse surtout dans ce rapport, ce sont les conclusions à tirer suite aux interactions entre trois variables : production et exportation de pétrole au Canada, transport par pipelines et émissions mondiales de GES.

La question cruciale en l'espèce est donc la suivante : ***quel est l'impact de l'augmentation de la production de pétrole canadien sur les marchés mondiaux?*** Selon l'ECCC, il existe deux répercussions possibles : la production supplémentaire remplace d'autres types de pétrole venus d'ailleurs, ou encore l'augmentation canadienne s'ajoute à l'offre mondiale de pétrole⁶⁵⁰. Dans le cas d'une substitution, l'impact sur les émissions mondiales demeure faible, alors que s'il s'agit d'un ajout, les répercussions sur le niveau d'émission de GES sont plus importantes. En effet, si l'offre totale augmente, le prix du baril diminue, ce qui fait croître la consommation mondiale de pétrole et les émissions de GES qui y sont liées. En se basant sur divers calculs, l'ECCC termine par conclure qu'« on s'attend à ce qu'une plus grande partie de la production supplémentaire relègue à un rang inférieur d'autres types de pétrole brut »⁶⁵¹. Bref, le ministère prétend que si le Canada produit plus de pétrole, on ne fera que remplacer d'autres productions existantes, ce qui implique que très peu d'incidence sur les émissions mondiales de GES.

⁶⁴⁶ ONE, *Rapport de l'Office national de l'énergie : projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain*, Bibliothèque et bureau des publications, Calgary, 2016 à la p 178.

⁶⁴⁷ ECCC, *Examen des émissions de GES en amont*, supra note 639.

⁶⁴⁸ Canada, document d'information, *mesures provisoires pour l'examen des projets de pipelines*, 2016, en ligne : <<https://boggp.gc.ca/mesures/255>>.

⁶⁴⁹ Krolik et Bach, supra note 98 à la p 306.

⁶⁵⁰ ECCC, *Examen des émissions de GES en amont*, supra note 639 à la p 45.

⁶⁵¹ *Ibid* à la p 49.

Un tel raisonnement comprend plusieurs failles. Tout d'abord, il faut être prudent quand on tire de telles conclusions, car il existe une incertitude quant à une multitude de facteurs, qui vont influencer le prix du baril de pétrole, les coûts liés au transport et ultimement la rentabilité des projets pétroliers. Ensuite, puisque les calculs sont empreints d'une grande incertitude, cela impliquerait d'adopter une approche précautionneuse et de minimiser les risques.

De plus, lors du processus de consultation du public, un rapport préliminaire servant d' « ébauche aux fins de commentaire du public » a été mis en ligne le 19 mai 2016. On peut y lire un passage révélateur quant à la posture économique traditionnelle retenue par l'ECCC⁶⁵² :

Compte tenu de la concurrence pour les investissements dans la production pétrolière, il est probable que si la production à partir des sables bitumineux devait ne pas avoir lieu au Canada, les investissements seraient tout de même effectués ailleurs dans le monde et la consommation mondiale de pétrole resterait sensiblement inchangée à long terme en l'absence de production supplémentaire canadienne.

À la suite des consultations publiques, l'ECCC a publié le rapport final en novembre 2016, et a retiré le passage susmentionné, probablement en raison de la forte désapprobation des individus s'étant prononcés sur ces quelques lignes. Entre-temps, un rapport préparé par un groupe d'experts ministériel concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain a été publié le 1^{er} novembre 2016. De nombreux intervenants, certains provenant des institutions académiques (Kathryn Harrison, Marc Lee, Simon Donner, Bob Hackett), d'autres agissant à titre de citoyens engagés (David Gooderham, Joseph Gilling, Cheryl Kabloona, Avery Pawson), ont exprimé des prises de position allant à l'encontre de la logique utilisée par l'ECCC⁶⁵³.

Simon Donner, professeur de climatologie à l'Université de la Colombie-Britannique, a manifesté son mécontentement⁶⁵⁴, en décrivant le raisonnement usuel retenu par l'ECCC qui fait référence au problème des « free riders » et de protection d'un « bien public mondial » qui repousse les efforts nationaux en suivant une logique de *si ce n'est pas nous, ce sera quelqu'un d'autre*. Le rapport du comité ministériel indique que « M. Donner a jugé que cela était typique de l'analyse du genre tragédie des ressources d'usage commun dans laquelle si tout le monde décide que l'effet de sa contribution est sans importance dans un contexte mondial,

⁶⁵² ECCC, *Trans Mountain Pipeline ULC – Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain. Examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre en amont associées au projet – Ébauche aux fins de commentaire*, 19 mai 2016 à la p 40, en ligne : <<https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80061/114550F.pdf>>.

⁶⁵³ Canada, Groupe d'experts ministériel, *Le rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*, 2016, aux pp 37-39, en ligne : <https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/files/pdf/16-011_TMX_Full_Report_fr_nov2-11-30am.pdf> [Rapport du comité ministériel].

⁶⁵⁴ Simon Donner, « Statement on greenhouse gas emissions associated with the Trans Mountain Pipeline expansion » (17 août 2016), en ligne : <<http://blogs.ubc.ca/maribo/2016/08/17/statement-on-greenhouse-gas-emissions-associated-with-the-trans-mountain-pipeline-expansion/>>.

alors tout le monde continuera à prendre de l'expansion »⁶⁵⁵. Rappelons à cet égard l'importance de fonder son action sur le principe de la coopération internationale (principes 6 et 7 de la *Déclaration de Rio*).

C'est dans cette optique que certains ont proposé d'intégrer la prise en compte des émissions de GES liées au projet pétrolier et gazier à travers un véritable « test climatique »⁶⁵⁶. Un tel exercice permettrait de mettre en relation les projets d'hydrocarbures fossiles et les objectifs de réduction de GES afin d'autoriser seulement ceux qui ne compromettent pas la possibilité d'un développement bas-carbone au Canada. Il faudrait renforcer les contraintes auprès des décideurs pour conditionner l'autorisation des projets de pipelines à l'atteinte de la cible climatique⁶⁵⁷. Il serait également nécessaire d'intégrer de nouvelles dispositions à cet effet dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (LRC 1985, c N-7) et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LC 2012, c 19). Il est à noter que le « test climat » constitue un exemple d'application du principe d'intégration. Or, avant d'aborder la pertinence de ce principe, nous allons aborder l'outil d'aide à la prise de décision qu'est le rapport coût-efficacité.

2.2 Le rapport coût-efficacité et le blocage des pipelines : l'étroitesse du cadrage économique classique

Prenons un pas de recul pour comprendre comment le Canada conçoit les réductions d'émission de GES pour les secteurs des combustibles fossiles et des grands émetteurs industriels. Un passage révélateur dans la stratégie canadienne à long terme pour le milieu du siècle se lit comme suit⁶⁵⁸ :

Au Canada, il est difficile de réduire les émissions de GES dans les industries lourdes à fortes émissions, dans le secteur de l'extraction primaire et dans certaines applications du secteur des transports. À court et moyen terme, il pourrait y avoir des possibilités de réduction des GES plus rentables dans d'autres secteurs ou régions, où les technologies d'assainissement sont plus efficaces ou des solutions de rechange à plus faible taux d'émission existent. L'échange des droits d'émission, ou l'accès à des résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale peut offrir une méthode de réduction des émissions de GES à plus faible coût, accordant ainsi plus de temps au roulement des stocks de capital amenant une production intense de GES et permettant l'introduction de solutions de rechange sobres en carbone sans délaissier d'actifs.

Cela nous ramène à l'utilisation du rapport coût-efficacité en tant qu'outil d'aide à la prise de décision. Ces quelques lignes nous informent que le gouvernement fédéral priorisera les options les moins dispendieuses et va donc intervenir de manière à minimiser le coût social global en lien avec les mesures d'atténuation. Bref, l'effort climatique sera priorisé là où c'est le moins cher, ce qui signifie qu'on minimise la contrainte auprès des

⁶⁵⁵ Rapport du comité ministériel, *supra* note 653 à la p 39.

⁶⁵⁶ Christophe Krolik, « Le test climat en droit canadien : propositions pour un instrument à la hauteur des enjeux », *Mémoire rédigé dans le cadre du Comité d'experts sur la modernisation de l'ONÉ*, 2017. Voir aussi Krolik et Bach, *supra* note 98.

⁶⁵⁷ Pour plus de détails sur le contenu d'un véritable « test climat », voir Krolik et Bach, *supra* note 98 à la p 303.

⁶⁵⁸ Stratégie canadienne à long terme pour le milieu du siècle, *supra* note 53 à la p 12.

secteurs industriels FIETC. C'est une méthode qui se justifie certes, mais qui ne doit pas permettre de couvrir l'inaction dans les secteurs fortement émetteurs.

En ce qui concerne l'expansion du réseau de pipelines, cela se traduit par le maintien des autorisations pour les projets d'oléoducs comme celui de Trans Mountain. Certains avancent que le refus d'autoriser l'expansion de pipelines au pays est une option démontrant un rapport coût-efficacité très élevé (donc que les coûts économiques sont trop grands pour les gains environnementaux). L'économiste Trevor Tombe a d'ailleurs calculé que le blocage de pipelines correspond à une mesure qui coûte entre 1500\$ et 2000\$ par tonne de CO₂ évitée (*upstream*)⁶⁵⁹. Par la suite, l'auteur s'attarde à savoir si la baisse de la production albertaine sera substituée par un autre type de pétrole venu d'ailleurs, ou si cette diminution fait véritablement décroître l'offre mondiale de pétrole. Sous cet angle, il admet que le coût de réduction peut davantage osciller entre 200\$ et 1000\$, ce qui est, selon lui, considérablement plus important que le prix instauré par les mécanismes de tarification du carbone à 50\$ /tonne.

Selon lui, si aucun pipeline n'est construit, cela correspond à une perte de 18 milliards de dollars par année d'ici 2025. En se fiant à son analyse, on se retrouve dans un cercle vicieux. Plus le prix du pétrole augmente, plus on perd d'argent en bloquant les pipelines, donc le coût de réduction des émissions est plus élevé. Si on ne fait que se concentrer sur les prix, on en vient à ne voir que les pertes dans ce secteur, mais pas les bénéfices qu'on pourrait tirer en investissant ailleurs. Dans un autre de ses articles, il insiste que « We should pay a lot less attention to the quantity of emissions, and instead focus (almost entirely) on the price »⁶⁶⁰. Il conclut que « Charging a price of emissions ensures we appropriately weigh costs and benefits. [...] The price on carbon should be our target. We should focus on cost, not quantity ». Selon lui, la grille d'analyse des décideurs doit focaliser strictement sur le prix, donc sur le coût des émissions de CO₂ évitées.

Or, pour relativiser ces chiffres, Jason MacLean argumente que Tombe appuie son raisonnement sur trois hypothèses erronées, en indiquant que la théorie économique classique ne prend pas en compte les risques potentiels que les changements climatiques font peser sur les sociétés humaines⁶⁶¹. Dans la même logique, l'économiste Martin Weitzman a critiqué la prépondérance de l'approche coût-efficacité, en indiquant que la

⁶⁵⁹ Trevor Tombe, « Blocking pipelines is a costly way to lower emissions » (22 novembre 2016), en ligne : Maclean's <<https://www.macleans.ca/economy/economicanalysis/blocking-pipelines-is-a-costly-way-to-lower-emissions/>>.

⁶⁶⁰ Trevor Tombe, « Pipelines and carbon taxes :We're thinking about them all wrong » (24 février 2018), en ligne : CBC News <<https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/road-ahead-trevor-tombe-opinion-alberta-pipelines-carbon-taxes-1.4547589>>.

⁶⁶¹ MacLean, Paris and Pipelines, *supra* note 107.

probabilité trop forte que des événements météorologiques extrêmes surviennent rend une telle analyse impraticable en ce qui concerne le réchauffement climatique⁶⁶².

Tel que nous en avons déjà discuté, l'analyse économique du droit (et le recours au rapport coût-efficacité) présente certaines limites. Cette approche se caractérise par l'utilisation du postulat de l'acteur rationnel pour comprendre le droit. Comme le souligne Antonin Pottier, il est essentiel d'élargir son spectre d'analyse pour inclure certaines nécessités qui peuvent être difficilement transposées en raisonnements économiques⁶⁶³. L'efficacité et l'optimalité des instruments économiques sont certes reconnus auprès de nombreux experts. Sans remettre en question cet argument, nous croyons qu'il est primordial d'insérer d'autres critères afin d'intégrer les différentes dimensions de la problématique, en considérant principalement les notions d'équité, autant intergénérationnelle, interprovinciale que sociale. L'exercice de comparer les coûts marginaux de réduction (combien coûte la dernière unité?) est certes utile, voire essentiel, comme l'indique le professeur Alain Webster en écrivant que :

La différence dans les coûts marginaux de réduction constitue un élément central de toute cette question de la répartition du fardeau. Effectuer les réductions là où les coûts marginaux sont les plus faibles permet d'avoir une stratégie efficiente, une stratégie qui minimise les coûts globaux de réduction des émissions de GES⁶⁶⁴.

Toutefois, ce n'est qu'un aspect parmi d'autres dans l'interprétation du principe d'équité, alors qu'il faut également considérer la responsabilité historique, la dépendance aux combustibles fossiles, la structure économique, le PIB par habitant, les aspects géographiques (climat, superficie, ressources naturelles) et la survenance de catastrophes naturelles.

En bref, il faut d'abord changer une « logique de prix » pour une « logique d'opportunités ». Au lieu d'insister sur le coût de la tonne de CO₂ évitée, il faudrait savoir apprécier les multiples retombées économiques et sociales qui découlent de l'action climatique. Ensuite, un coût trop élevé ne doit pas justifier l'inaction. Dans l'atteinte d'une cible fédérale, chacune des entités infranationales doit contribuer à l'effort collectif dans la limite de ses capacités. Finalement, au lieu de simplement fixer un prix sur chaque tonne de CO₂ évitée et de les comparer, il est primordial de traiter le problème du réchauffement climatique dans sa globalité et considérer autant les *inputs* que les *outputs*. En ajoutant cet ensemble de facteurs, l'analyse présentée sera plus complète et permettra de cerner des aspects primordiaux qui doivent être évalués afin de s'assurer que l'objectif premier des politiques climatiques, qui est la réduction des émissions de GES, soit véritablement

⁶⁶² Martin L. Weitzman, « On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change » (2009) 91:1 Review of Economics and Statistics, 1-19. Voir aussi Richard S.J. Tol, « Is the Uncertainty about Climate Change too Large for Expected Cost-Benefit Analysis? » (2003) 56:3 Climatic Change, 265-289.

⁶⁶³ Pottier, « Comment l'environnement transforme », *supra* note 473 à la p 46.

⁶⁶⁴ Webster, *supra* note 159 à la p 10.

atteint. Pour parvenir à un tel but, la prochaine section s'attardera au principe d'intégration, qui affiche un potentiel certain afin d'obtenir le nécessaire changement de paradigme.

Section 3. Le principe d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques

Tout d'abord, le principe 4 de la *Déclaration de Rio* explique le principe d'intégration de la façon suivante : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »⁶⁶⁵. Ce principe met en exergue l'interdépendance entre les trois piliers du développement durable : l'environnement, l'économie et le social. Également adopté à Rio en 1992, l'Agenda 21 inclut un chapitre entièrement consacré à l'« intégration du processus de prise de décision sur l'environnement et le développement »⁶⁶⁶.

Étant donné le caractère transversal des changements climatiques, il devient évident que le principe d'intégration peut contribuer à refonder la gouvernance et les différents régimes juridiques qui auront une influence sur la capacité d'un pays à réduire ses émissions de GES. L'article 4.1 f) de la CCNUCC reconnaît d'ailleurs que :

Toutes les Parties [...] tiennent compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et écologiques et utilisent des méthodes appropriées, par exemple des études d'impact, formulées et définies sur le plan national, pour réduire au minimum les effets – préjudiciables à l'économie, à la santé publique et à la qualité de l'environnement – des projets ou mesures qu'elles entreprennent en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter⁶⁶⁷.

Alors que la mention du principe d'intégration dans la *Déclaration de Rio* n'est pas juridiquement contraignante, il faut mentionner que le Canada a ratifié la CCNUCC, ce qui implique qu'il s'est engagé à respecter les dispositions de ce traité international. Or, la principale difficulté liée à la mise en œuvre du principe d'intégration est son énoncé flou et le manque de précision quant au niveau d'intégration recherché⁶⁶⁸. La question est donc de savoir si on priorise les enjeux environnementaux face aux enjeux économiques et sociaux, ou si on cherche plutôt à concilier les intérêts divergents. Il s'agit du nœud du problème.

⁶⁶⁵ *Déclaration de Rio*, *supra* note 33, principe 4.

⁶⁶⁶ Voir le chapitre 8 de l'*Agenda 21*, Doc off CNUCED, Doc. NU A/CONF.151/26/Rev.1 (1992), c. 19, aux pp 64-75.

⁶⁶⁷ CCNUCC, *supra* note 7, article 4.1 f).

⁶⁶⁸ Halley et Desmarchais, *supra* note 183 à la p 82.

3.1 Durabilité « faible » ou « forte » ?

Le débat se ramène donc à une durabilité dite « faible » ou « forte », ou à une approche anthropocentrique ou éco-centrique⁶⁶⁹. Il y a donc l'enjeu d'accepter l'interchangeabilité du capital naturel en capital construit afin de générer des richesses et du bien-être humain. L'idée est simple, plus une société se « développe » et devient « avancée », plus il devient possible de protéger l'environnement et de préserver les milieux de vie, car ce développement engendre ultimement progrès, innovation, adoption de technologies propres et modernisation des politiques environnementales et de la fiscalité écologique⁶⁷⁰. En d'autres mots, il faut se demander si le progrès technique permet de réduire les nuisances environnementales et solutionnera la crise climatique.

Or, si la communauté internationale tient à atteindre l'objectif ultime du régime climatique de la CCNUCC, soit « de stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »⁶⁷¹, il convient d'adhérer à une conception forte du développement durable. Nous avons mentionné dans les premières pages que cette cible de stabilisation correspond à un niveau d'émission mondiale se situant à environ 5 Gt Éq. CO₂, soit environ le dixième des émissions de 2017. Puisqu'un objectif de cette ampleur requiert que l'on maintienne une grande partie des réserves de combustibles fossiles dans leur état (voir section 1), et que la durabilité forte propose justement que le capital naturel demeure intact, il est clair que le gouvernement fédéral doit adhérer à une vision forte du développement durable. Il faut donc juxtaposer les besoins de l'humanité avec la capacité des écosystèmes à les supporter. Interprété de cette manière, le principe d'intégration priorise la protection de l'environnement, et requiert que l'on ajuste les composantes économiques et sociales au point d'équilibre écologique.

Toutefois, il est primordial de souligner que cet argument n'est pas valide pour tous les pays. Évidemment, pour les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA), les objectifs liés à la création de richesse sont vitaux. Le Canada, étant un pollueur historique, affichant un des niveaux d'émission les plus élevés par habitant et contribuant à hauteur de 1,6% des émissions mondiales, alors qu'il contient seulement 0,5% de la population totale, a nécessairement une plus grande responsabilité à porter. N'oublions pas les principes 5 et 7 de la *Déclaration de Rio*, qui énonce respectivement que l'élimination de la pauvreté constitue une condition indispensable du développement durable et que les États ont des responsabilités communes mais différenciées.

⁶⁶⁹ Halley et Desmarchais, *supra* note 183 à la p 83.

⁶⁷⁰ Brunel, *supra* note 624 à la p 59.

⁶⁷¹ Article 2 CCNUCC, *supra* note 7.

3.2 Le principe d'intégration en pratique

Comment concrétiser le principe d'intégration? En fait, les outils d'intégration peuvent prendre plusieurs formes lorsqu'ils sont utilisés par les pouvoirs publics. Il existe deux catégories : les instruments coercitifs (*hard law*) et ceux incitatifs (*soft law*). Parmi les plus contraignants, on dénote les plans d'urbanisme, les études d'incidence environnementale (telles que le « test climat » mentionné précédemment) ou encore l'écoconditionnalité de l'aide financière. Les outils de *soft law* incluent les guides de bonnes pratiques, les labels de management de type ISO, l'aide financière pour améliorer les performances environnementales des entreprises, l'intégration de considérations environnementales dans les marchés publics, les éco-labels, les clauses contractuelles de nature environnementale et finalement la sensibilisation du public⁶⁷².

Le principe d'intégration peut être utilisé aussi bien en amont (lors des prises de décision) qu'en aval (pour des fins d'évaluation). D'une part, il faut intégrer les préoccupations environnementales dans la prise de décision du gouvernement (études d'impact, plans d'urbanisme, écoconditionnalité des marchés publics, gestion des finances publiques), mais aussi dans les habitudes de consommation du public (éco-labels, finance verte, responsabilité sociale des entreprises, programmes d'éducation).

D'autre part, le principe d'intégration peut permettre d'évaluer la prise en compte du développement durable dans la gestion des autorités publiques. Il s'agit donc de faire un suivi environnemental et d'évaluer le progrès réalisé à l'aide de balises et de divers indicateurs écologiques. À cet effet, il faut mentionner que le Canada a emboité le pas à d'autres États en adoptant la *Loi fédérale sur le développement durable*⁶⁷³ (« LFDD ») en 2008 qui permet sa mise en œuvre au sein de l'administration publique. On délimite donc l'action gouvernementale à l'intérieur d'un cadre regroupant à la fois les facteurs environnementaux, économiques et sociaux⁶⁷⁴. La LFDD reconnaît l'importance du principe de précaution (rebaptisé principe de prudence), instaure la stratégie fédérale sur le développement durable et prévoit des mécanismes de suivi (comité sur le développement durable et bureau du développement durable). Il est d'ailleurs intéressant de mentionner que la LFDD fait un lien avec la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁶⁷⁵, en obligeant certains ministères à concevoir un plan d'action pour le développement durable. Toutefois, la LFDD est loin de suffire pour que le Canada atteigne un mode de développement qui soit durable, et de nombreuses recommandations ont été

⁶⁷² Haumont et Born, *supra* note 194.

⁶⁷³ LC 2008, c 33.

⁶⁷⁴ Art. 5 de la LFDD.

⁶⁷⁵ LRC 1985, c F-11.

faites par le *Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes* afin de renforcer la portée de cette loi⁶⁷⁶.

De plus, une autre intervention intéressante par le législateur canadien en faveur du développement durable est l'ajout de certaines dispositions à cet effet en 1995 dans la *Loi sur le vérificateur général du Canada*⁶⁷⁷. Dès lors, le vérificateur général du Canada se voit attribuer une compétence afin de scruter les actions du gouvernement et de s'assurer de leur conformité dans la voie du développement durable⁶⁷⁸. Le vérificateur général du Canada s'est d'ailleurs penché sur les subventions aux énergies fossiles dans un de ses examens. La prochaine section traitera de cette question.

3.3 Étude de cas : Les subventions aux énergies fossiles

Tout d'abord, il faut savoir qu'il existe plusieurs formes de subventions. Ce peut être une mesure fiscale ou non fiscale. Les mesures fiscales regroupent les réductions d'impôt ou encore des paiements aux contribuables. Les mesures non fiscales incluent les subsides, les prêts à taux avantageux, les investissements dans la recherche et le développement (« R&D »), l'intervention publique pour faire chuter les cours, ou encore des ventes à rabais par le gouvernement⁶⁷⁹.

À l'aube de la COP 15 à Copenhague en 2009, le Groupe des 20 (« G20 ») s'est attardé pour la première fois aux subventions octroyées aux combustibles fossiles, en reconnaissant que les subventions inefficaces allaient à l'encontre de la lutte contre les changements climatiques et encourageaient le gaspillage énergétique. C'est donc en septembre 2009, lors d'une rencontre du G20, que les chefs d'État présents ont pris leur premier engagement sur le sujet, en visant à « éliminer progressivement et rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis ». C'est ce qu'on appelle l'« engagement de Pittsburgh »⁶⁸⁰. Dans la même veine, les objectifs de développement durable (« ODD ») qui ont été adoptés en septembre 2015 mentionnent l'importance de rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

⁶⁷⁶ Chambre des communes, *La durabilité fédérale pour les générations futures- rapport à la suite de l'évaluation de la Loi fédérale sur le développement durable*, Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, juin 2016.

⁶⁷⁷ LRC 1985, c A-17.

⁶⁷⁸ Articles 21.1 et suivants de la *Loi sur le vérificateur général* (LRC 1985, c A-17).

⁶⁷⁹ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada – Printemps 2017. Rapport 7 – Les subventions aux énergies fossiles*, 2017, « Les subventions aux combustibles fossiles », 2017 à la p 1, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201705_07_f_42229.html>.

⁶⁸⁰ Louis-Gilles Francoeur, « Le G20 doit annuler les subventions aux pétrolières » (26 juin 2010), en ligne : Le Devoir <<https://www.ledevoir.com/monde/291605/le-g20-doit-annuler-les-subventions-aux-petrolieres>>.

Selon l'ONG *Overseas Development Institute* (ODI), le Canada aurait versé près de 3,3 milliards de dollars en 2015 au secteur des énergies fossiles⁶⁸¹. Un rapport publié en mars 2019 a également calculé que 33 grandes banques auraient attribué pas moins de 1,9 trillion de dollars au secteur des énergies fossiles depuis l'*Accord de Paris*⁶⁸². Les principales banques qui ont contribué à l'expansion des sables bitumineux de l'Alberta sont d'ailleurs identifiées, parmi lesquelles JP Morgan Chase, Bank of America, la Banque de Montréal, la Banque canadienne impériale de commerce (CIBC), la Banque Royale du Canada (RBC), TD Canada Trust, etc. Les principales compagnies exploitant le bitume brut des gisements de l'Athabasca sont également répertoriées (Suncor, Canadian Natural Resources, Cenovus, Exxomobil, etc.).

Tel qu'il a été mentionné plus haut, ces subventions correspondent à mettre un prix négatif sur le carbone, et ont donc pour effet d'encourager les bénéficiaires de ces subventions à continuer leurs activités et produire davantage. Il y a donc une contradiction apparente entre la mise en place d'un prix sur le carbone et le maintien des subventions aux producteurs d'énergies fossiles⁶⁸³. D'un côté, on souhaite réduire les émissions de GES en intégrant le coût social du carbone dans la mécanique des prix, mais de l'autre on continue de favoriser l'expansion d'un secteur qui s'adonne à des activités fortement émettrices. C'est, en quelque sorte, contreproductif, alors que les deux politiques semblent viser des objectifs contradictoires.

Dans un tel contexte, on ne peut passer sous silence l'achat de l'oléoduc Trans Mountain par le gouvernement fédéral. Bien que ce soit des considérations politiques qui aient motivé cette décision, il peut être révélateur de procéder à une comparaison quant au montant investi. La transaction pour cet achat a été conclue pour la somme de 4,4 milliards de dollars en août 2018⁶⁸⁴. En comparaison, le budget 2018 prévoyait investir 5,7 milliards de dollars pour financer la transition énergétique, et ce, échelonné sur une période de 12 ans⁶⁸⁵. Évidemment, en gardant en tête que les finances publiques ne sont pas inépuisables, il devient illogique de dépenser outre mesure dans une chose et son contraire. Rappelons que les subventions aux énergies fossiles représentent une aide financière aux industries oeuvrant dans ce secteur, ce qui vient limiter l'efficacité des

⁶⁸¹ Touchette, Yanick. « G20 subsidies to oil, gas and coal production : Canada, Overseas Development Institute (ODI), 2015, en ligne : <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9988.pdf>>.

⁶⁸² Rainforest Action Network, « Banking on Climate Change : Fossil Fuel Finance Report Card 2019 », en collaboration avec BankTrack, Sierra Club, Oil Change International, Indigenous Environmental Network et Honor Earth, 2019, en ligne : <<http://priceofoil.org/content/uploads/2019/03/Banking-on-Climate-Change-2019-final.pdf>>.

⁶⁸³ Krolik et Bach, *supra* note 98 à la p 314.

⁶⁸⁴ Directeur parlementaire du budget, *Achat du pipeline Trans Mountain par le Canada : considérations financières et économiques*, Ottawa, 12 février 2019, en ligne : <https://pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Transmountain/Trans_Mountain_Report_FR_FINAL3.pdf>.

⁶⁸⁵ Canada, *Égalité, Croissance. Une classe moyenne forte. Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances l'honorable William Francis Morneau, c.p., député*, février 2018, à la p 167.

politiques visant la réduction de GES⁶⁸⁶. Le critère de la cohérence obligerait le gouvernement fédéral à prioriser seulement les activités économiques qui soient durables et compatibles avec les cibles climatiques.

Finalement, il faut comprendre de quelle façon chaque instrument (tarification du carbone, subventions, test climat) agit sur le circuit économique et sur les flux de pétrole. Par exemple, alors qu'un « test climat » permettrait de limiter les émissions de GES en lien avec les nouveaux projets pipeliniers, les subventions agissent directement dans les livres comptables des entreprises. Or, il est certes important de s'attaquer à ces subventions, mais il serait encore plus efficace d'agir directement sur l'extraction⁶⁸⁷. La prochaine section élabore sur ce sujet, en récapitulant comment le principe d'intégration amène une approche très éloignée de celle qui a été utilisée dans le cadre du *CPC*.

3.4 L'utilisation du principe d'intégration dans le cadre du *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*

De la même façon que le régime international sur le climat doit être désenclavé (en construisant des passerelles avec l'énergie, le développement, le commerce international et l'agriculture⁶⁸⁸), le *CPC* aurait dû aborder bien plus que les mesures d'atténuation comme la tarification du carbone, les mesures complémentaires et les investissements dans la croissance propre. Pour sortir de l'impasse climatique, il faudra tout ou tard aborder de plein front l'enjeu de l'extraction des réserves d'hydrocarbures fossiles, l'exportation du pétrole issu des sables bitumineux, les modes de développement économique, les subventions aux énergies fossiles, la consommation totale d'énergie du Canada et l'amélioration de l'efficacité énergétique. En bref, il faut recentrer les efforts autour des questions énergétiques et de développement économique.

La protection du climat doit donc devenir une exigence transversale pour les pouvoirs publics, de telle sorte que toutes les décisions économiques puissent être favorables aux efforts d'atténuation⁶⁸⁹. Ainsi, l'application du principe d'intégration dans un contexte de réchauffement climatique devrait se traduire par des réformes législatives dans les domaines de l'énergie, de la finance, des évaluations environnementales, de l'exploitation des ressources naturelles, etc. L'adoption de la LTPGES doit être complétée par d'autres changements législatifs, par exemple la *Loi sur le développement des exportations*⁶⁹⁰, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012)⁶⁹¹ ou encore la *Loi sur l'Office national de l'énergie*⁶⁹². La réforme fédérale des

⁶⁸⁶ Krolik et Bach, *supra* note 98 à la p 315.

⁶⁸⁷ Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 475.

⁶⁸⁸ Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 440.

⁶⁸⁹ De Lassus Saint-Geniès, *défi climatique*, *supra* note 244 à la p 33.

⁶⁹⁰ LRC 1985 c E-20.

⁶⁹¹ LC 2012, c 9.

⁶⁹² LRC 1985, c N-7.

autorisations environnementales déposée dans le cadre du Bill C-69 en février 2018 est encourageante⁶⁹³, mais cela reste à voir si elle permettra de mettre en place un véritable « test climat ». Un tel outil juridique novateur permettrait d'intégrer les considérations climatiques dans le processus d'autorisation des grands projets, en exigeant un examen obligatoire des émissions de GES en amont et en aval pour chaque projet lié aux hydrocarbures fossiles.

Il faut donc bien plus que des lois spécifiques visant la réduction des émissions de GES, alors qu'on doit cesser d'encourager l'essor du secteur pétrolier en le subventionnant et en autorisant les pipelines. Alors qu'on se maintient dans le droit de l'environnement (avec les outils économiques de protection de l'environnement), il faudrait également réformer le droit administratif fédéral impliqué dans l'autorisation des projets de pipelines au pays et le droit et les politiques en matière d'énergie (qui concerne autant l'exploration, la production, l'exploitation, le transport, la distribution, l'utilisation et l'importation⁶⁹⁴). Il faut également adapter les secteurs du transport, de l'agriculture, de la finance et du commerce, du tourisme, etc. C'est donc un changement complet de paradigme qui est nécessaire, qui doit être exigé par les citoyens et concrétisé par les pouvoirs publics.

Section 4. Est-ce que l'augmentation de la production du pétrole canadien peut être conciliée avec l'atteinte des objectifs climatiques?

À ce point-ci du mémoire, il serait pertinent de rappeler la question de recherche principale : *Est-ce que, compte tenu de ses projets d'autorisations d'oléoducs et des piliers du CPC, notamment la tarification du carbone, le gouvernement fédéral arrivera vraisemblablement à produire et exporter davantage de pétrole tout en atteignant ses objectifs climatiques?*

Selon nous, la réponse est non. Le Canada ne pourra pas maintenir le rythme de production et d'exportation de pétrole actuel tout obtenant des baisses significatives des émissions de GES. Les mesures comprises dans le CPC, dont la tarification du carbone, permettront d'atteindre des résultats d'atténuation, mais cela risque de ne pas concorder avec la cible de 523 Mt en 2030. Le principal facteur qui influe sur la quantité de pétrole extraite des réserves canadiennes demeure le prix du baril sur les marchés mondiaux. Dans une optique où l'on souhaite infléchir la trajectoire des émissions de GES du Canada, il faudrait des politiques qui encadrent progressivement la quantité de pétrole qu'il est permis de produire et d'exporter. La classe politique est consciente que des mesures visant une réduction graduelle de la production et de la consommation d'hydrocarbures fossiles sont nécessaires pour l'atteinte des cibles climatiques. Or, la pression des groupes

⁶⁹³ Pour plus de détails, voir Andrew Green, « On Thin Ice : Meeting Canada's Paris Climate Commitments » (2018) 32:1 JELP, 99-135. Voir également Jon O'Riordan, « The Challenges at the Nexus of Canada's Energy and Climate Change Policies » (2018) 60:3 Environment : Science and Policy for Sustainable Development, 4-17.

⁶⁹⁴ Lormeteau, *supra* note 290 à la p 351.

d'intérêt et la prépondérance des ressources naturelles non renouvelables dans l'économie canadienne continuent de limiter et de freiner l'audace des décideurs politiques⁶⁹⁵.

Or, pour renforcer l'action climatique au pays et faire fi des pressions externes, notre modèle d'analyse nous a permis d'identifier plusieurs éléments qui doivent être ajoutés à la stratégie d'atténuation du Canada. Lorsqu'il a conçu le *CPC*, le gouvernement fédéral affiche des lacunes dans chacun des quatre rôles identifiés dans notre cadre théorique. L'absence de reconnaissance législative du principe de non-régression, le manque de mesures encadrant les secteurs bancaire et financier, les inégalités à anticiper entre les différents systèmes provinciaux de tarification du carbone et l'omission d'agir directement sur les réserves de combustibles fossiles sont les principales failles que nous avons pu faire ressortir en appliquant notre grille d'analyse à la problématique.

Par ailleurs, il est vrai que nous avons principalement abordé le secteur industriel à forte intensité énergétique (pétrole conventionnel, bitume brut, gaz naturel) dans la présente section. Or, une telle analyse se justifie en raison de la part annuelle à venir des sables bitumineux dans le bilan des émissions de GES du Canada. Rappelons que sa contribution était chiffrée à 71 Mt en 2015, soit 10% (71/722 Mt)⁶⁹⁶. Or, avec l'adoption du *Bill 25*⁶⁹⁷ portant sur un plafonnement des émissions de ce secteur, le gouvernement albertain s'engage à ce que cette industrie ne puisse émettre plus de 100 Mt par année. C'est donc dire que si le Canada réussit à atteindre sa cible climatique à l'horizon 2030, la seule exploitation des sables bitumineux pourrait compter pour un peu moins de 20% (100/523) du portrait des émissions de GES du Canada. La question qui est pertinente à ce sujet est la suivante : *comment concilier une réduction de 224 Mt tout en allouant une hausse plafonnant à 100 Mt pour le secteur pétrolier de l'Alberta?*

C'est dans cette optique que la limitation (plutôt que réduction) accordée à l'industrie des sables bitumineux impose une pression considérable sur les autres secteurs, surtout en prenant en compte la difficulté à convertir celui des transports en raison du faible nombre d'alternatives au pétrole⁶⁹⁸. Les autres secteurs, par exemple ceux des bâtiments, de l'agriculture ou des industries légères, devront contrebalancer cet accroissement⁶⁹⁹. Notons par ailleurs que depuis les années 1990, les seuls secteurs qui ont démontré un signe encourageant en matière d'atténuation sont ceux de la production d'électricité (en raison de la fermeture

⁶⁹⁵ Lavallée, « Les obligations internationales du Canada », *supra* note 623.

⁶⁹⁶ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, *supra* note 65 à la p 88.

⁶⁹⁷ *Bill 25 : Oil Sands Emissions Limit Act*, 2016 Bill 25, Second Session, 29th legislature, 65 Elizabeth II.

⁶⁹⁸ Mousseau, *supra* note 496 à la p 138.

⁶⁹⁹ Hughes, *supra* note 81.

des centrales au charbon) et, dans une moindre mesure, celui des déchets. En effet, seuls ces deux secteurs ont affiché une diminution de leurs émissions entre 1990 et 2015⁷⁰⁰.

Bref, il ne faut pas imposer une contrainte abusive aux secteurs des énergies fossiles et tenir compte de la différence dans les coûts marginaux de réduction entre les provinces, mais il faut tout de même agir, sans quoi la cible climatique de 2030 restera un vœu pieux. L'inaction climatique dans le secteur des sables bitumineux viendrait mettre une pression abusive sur les autres secteurs émetteurs. Ainsi, une approche intégrée par l'Alberta et le gouvernement fédéral ne pourrait se suffire d'un plafonnement des émissions à 100 Mt. Au lieu de se concentrer seulement sur les GES, qui sont des externalités (*outputs*), il s'agit également de fixer une limite progressive quant à la quantité de pétrole brut à extraire des sables bitumineux (*inputs*). Cela permettrait de calculer la sortie graduelle des hydrocarbures fossiles et de définir précisément à quel moment on compte se tourner vers d'autres industries pour faire tourner l'économie albertaine. Calculer les réserves de pétrole que l'on compte exploiter fait partie d'un plan de transition énergétique crédible et vérifiable. Un tel exercice est important si l'on souhaite intégrer les enjeux énergétiques et climatiques.

Les exemples inspirants des cas allemand et danois ont d'ailleurs permis de prouver qu'il est possible de soutenir une croissance économique tout en réduisant la quantité d'énergie que cela nécessite. En Allemagne, tous les secteurs de l'économie ont affiché des baisses d'émission de GES entre 1990 et 2014, alors qu'elles ont globalement diminué de 28% pendant cette période⁷⁰¹. Quant au Canada, sa consommation d'énergie est deux fois plus importante pour obtenir le même niveau de croissance. Il ne faut que penser au potentiel d'énergie solaire en Alberta⁷⁰² pour réaliser qu'une transition énergétique dans cette province est non seulement nécessaire, mais que cela aurait des retombées positives, autant économiques que sociales, et ce dès que les investissements seront dirigés dans ce créneau.

Section 5. L'importance des cobénéfices : lier la lutte contre les changements climatiques et le développement durable

Nous croyons qu'il faut également insister sur le discours mobilisateur et les cobénéfices liés à l'action climatique. Bien que cette approche soit critiquée en raison de la difficulté à adopter des politiques qui démontrent des coûts initiaux importants⁷⁰³, il reste que le succès des politiques climatiques réside dans l'acceptabilité sociale.

⁷⁰⁰ ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990-2015*, supra note 65 à la p 90.

⁷⁰¹ Lavallée, « Les obligations internationales du Canada », supra note 623.

⁷⁰² Catherine Potvin et al, « Rebâtir le système énergétique canadien : vers un avenir sobre en carbone », Dialogues pour un Canada vert (DCV), rapport commandé par Ressources naturelles Canada, 2017, à la p 16, en ligne : <http://www.sustainablecanadialogues.ca/pdf_2017/Rebatir_Final_Long.pdf>.

⁷⁰³ Aykut et Dahan, supra note 37 à la p 471.

Les recours constitutionnels par les gouvernements saskatchewanais et ontarien au Canada ou la révolte des gilets jaunes en France sont autant d'exemples que les mécanismes de tarification du carbone sont impopulaires et deviennent rapidement l'objet de débat politique et polarisé⁷⁰⁴. On perd donc de vue l'horizon long-terme pour se questionner sur le pouvoir d'achat de la classe moyenne dans l'immédiat et la croissance du PIB d'un pays momentanément. Or, il s'agit d'abord d'un enjeu au niveau de l'explication et de la communication des mesures d'atténuation. En s'assurant que la fiscalité carbone soit bien comprise par la population, on diminue la résistance citoyenne et on favorise l'acceptabilité sociale d'un plan de transition énergétique. Il s'agit ici d'un aspect trop souvent négligé par les pouvoirs publics. Les responsables politiques ont également une responsabilité à ne pas tourner en controverse les sujets sur l'environnement. On comprend donc l'importance du rôle de l'État d' « amortir » les conséquences de la transition énergétique.

Ce constat vient donc renforcer l'importance à accorder aux cobénéfices⁷⁰⁵. Il faut certes mettre l'accent sur des projets politiques qui réduisent les émissions de GES, mais qui réussissent également à atteindre d'autres objectifs économiques et sociaux, tels que l'amélioration de la mobilité urbaine, la réduction de la pauvreté, la création de nouveaux emplois et le développement de secteurs où la demande sera croissante dans le futur, un meilleur accès à l'énergie, la diminution de la pollution de l'air, etc. Bref, on investit pour réduire les émissions de GES et ainsi diminuer les risques climatiques à long terme, mais ces investissements vont occasionner des retombées économiques et sociales à court terme, ce qui permet d'obtenir une pierre deux coups. C'est de cette façon qu'on peut espérer avoir une grille de lecture qui permet de combiner les besoins du présent avec les exigences du futur. Il faut moins de croissance fossile et plus de croissance durable.

Il y a donc une importance à accorder afin de réunir la lutte contre les changements climatiques et la mise en place d'un mode de développement qui soit durable. La mobilisation des investissements doit être dirigée vers les projets qui remplissent des objectifs à la fois liés à la durabilité et à la protection du climat. Outre la réduction du CO₂, il faut miser sur l'amélioration des conditions de vie des gens en général, particulièrement ceux qui sont en situation de précarité énergétique ou qui vivent dans des régions où il y a une forte pollution de l'air. En résumé, les politiques climatiques doivent « devenir un corollaire de politiques de développement intelligentes »⁷⁰⁶. Les auteurs Hourcade et Shukla écrivent quant à eux qu'une telle approche basée sur les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (*Nationally Appropriate Mitigation Actions* en anglais) est plus efficace que les dispositifs fixant un prix au carbone. En effet, les mécanismes de tarification du

⁷⁰⁴ Voir aussi quelques détails sur la révolte des « bonnets rouges ». Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 436.

⁷⁰⁵ Voir par exemple Paul G. Bain et al, « Co-benefits of addressing climate change can motivate action around the world » (2016) 6 *Nature Climate Change*.

⁷⁰⁶ Aykut et Dahan, *supra* note 37 à la p 468.

carbone mobilisent les investissements nécessaires pour combler le déficit dans les infrastructures seulement lorsqu'on atteint un prix très élevé, soit plusieurs années après la mise en place d'un tel dispositif⁷⁰⁷.

Conclusion de la troisième partie

La présente partie visait à répondre à la question suivante : *est-ce que le gouvernement fédéral assume ses différents rôles relatifs à la transition énergétique (stabiliser, accélérer, amortir et aligner) de manière cohérente (réglementation, investissement, autorisation de pipelines, subventions, etc.) dans l'objectif de favoriser l'atteinte de sa CDN en 2030?* En se basant sur notre grille d'analyse, on peut conclure qu'il existe des manquements pour chacun des rôles de l'État.

Au niveau de la stabilisation, il faut aller plus loin en intégrant le principe de non-régression dans la législation et en établissant une trajectoire ascendante pour le prix du carbone au-delà de 2022. C'est toute la grille de lecture des gouvernements qui doit changer afin de prioriser le long-terme dans les prises de décision. La crise climatique requiert une action étatique prise immédiatement, dans l'optique où le renforcement des règles pourra s'effectuer progressivement et de manière prévisible. Par ailleurs, la gouvernance adaptative⁷⁰⁸ peut représenter une avenue intéressante pour s'assurer que les politiques sont compatibles avec l'atteinte des cibles climatiques, comme c'est le cas avec le modèle de gouvernance en Suisse.

En ce qui concerne l'impulsion, la LTPGES et les montants investis dans les infrastructures vertes sont encourageants, mais les secteurs bancaire et financier doivent également être régulés afin de s'assurer que les acteurs publics et privés assument leur part respective. Les options bas-carbone doivent devenir les plus rentables aux yeux des investisseurs. Il est également important de reconnaître les limites des outils économiques et de les compléter lorsque ceux-ci démontrent des lacunes.

Pour ce qui de l'amortissement, nous avons vu à quel point les négociations intergouvernementales sont ardues. Le dossier des contestations constitutionnelles est à suivre de très près, mais il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral a opté pour une stratégie judicieuse afin d'offrir le plus de flexibilité possible aux provinces, tout en imposant le filet de sécurité fédéral dans les juridictions qui ne se sont pas conformées aux exigences fédérales à temps. Il faut toutefois s'assurer que les nouveaux règlements qui entreront en vigueur respectent le principe de l'équité interprovinciale. Nous avons vu qu'en ce qui concerne la norme sur les carburants propres (NCP), il risque d'y avoir des inégalités entre les provinces ayant adopté une taxe et les autres utilisant un marché du carbone. De plus, il existe deux éléments qui n'ont pas été effectués

⁷⁰⁷ Hourcade et Shukla, *supra* note 567.

⁷⁰⁸ Voir par exemple le livre sur le sujet : Ronald D. Brunner et Amanda H. Lynch, *Adaptive Governance and Climate Change*, American Meteorological Society, Boston, 2010.

par le gouvernement fédéral : l'harmonisation des cibles provinciales et fédérales ainsi que la répartition du fardeau à faire assumer à chaque province. Cela constitue des limites à la coopération intergouvernementale. Par ailleurs, nous n'avons pas abordé en profondeur le recyclage des recettes issues de la redevance fédérale, mais il s'agit d'une question également très importante pour « amortir » les impacts auprès des entreprises et des citoyens.

Finalement, le gouvernement fédéral doit « aligner » ses politiques publiques. C'est la façon d'appréhender le problème qui doit changer, alors qu'il faut élargir notre champ d'analyse en ciblant autant les externalités que sont les GES (*outputs*) que les réserves de combustibles fossiles et les ressources naturelles (*inputs*). La lutte contre les changements climatiques ne doit pas seulement être catégorisée comme étant une gestion de la pollution émise par les GES, mais également une gestion des flux pétroliers en fonction des limites planétaires. Le défi est double : réduire les émissions de GES, mais aussi diminuer notre dépendance aux hydrocarbures fossiles et améliorer notre maîtrise de l'énergie. Il faut s'attaquer à l'approvisionnement énergétique et aux secteurs d'utilisation finale de l'énergie, tels que le transport, l'industrie, les bâtiments, l'agriculture, etc. Il faut donc agir autant en amont qu'en aval. D'une part, il faut intervenir à la source, en réduisant les subventions aux énergies fossiles, en autorisant seulement les projets qui sont compatibles avec l'atteinte des cibles climatiques, et en planifiant une réduction progressive des quantités extraites de pétrole par année. D'autre part, l'action s'effectue à l'autre pôle, en faisant payer les atteintes à l'environnement avec les mécanismes de tarification du carbone, et ce en prévoyant une couverture des émissions la plus large possible. En faisant payer un prix (implicite ou explicite) sur les GES émis, les acteurs économiques seront dissuadés d'investir dans le carbone. Afin de réorienter les capitaux nécessaires pour la transition, il faut finalement réguler le système bancaire et financer afin de réunir les sommes nécessaires pour combler le déficit d'infrastructures. Le *policy mix* adopté par l'État doit donc démontrer une combinaison judicieuse de chaque outil, en considérant les forces et les faiblesses de chacun.

Conclusion générale

C'est évident, la lutte contre les changements climatiques représente une problématique extrêmement complexe et difficile à solutionner. Plusieurs raisons l'expliquent : les incertitudes scientifiques, la place prépondérante du carbone dans nos économies modernes, l'injustice géographique des changements climatiques, l'importance d'agir maintenant pour des résultats d'atténuation qui n'apparaîtront qu'à long terme et la diversité des instruments et les polémiques qui s'y rattachent⁷⁰⁹. Dans un monde où on priorise le présent en insistant sur le pouvoir d'achat et la croissance du PIB, les risques climatiques demeurent lointains et abstraits. Or, en ce qui concerne le domaine juridique, les changements climatiques lancent un défi sans précédent, alors qu'il faut repenser les fondements « matériels », « spatiaux » et « temporels » du droit⁷¹⁰. La réponse juridique au problème climatique doit donc inclure tous les secteurs économiques, inciter toutes les échelles d'action et inscrire les politiques dans un horizon long-terme où l'on anticipe les conséquences sur les décennies et même les siècles à venir.

Dans un tel contexte, nous avons opté pour une approche théorique se basant sur le pluralisme juridique, car le réchauffement climatique amène un nouvel élément à considérer pour comprendre la « réalité sociale du droit »⁷¹¹. Il y a donc une rétroaction entre l'activisme citoyen qui met des pressions sur le monde politique, et le politique qui légifère de façon à adapter les comportements des divers acteurs économiques en fonction de la contrainte climatique. Le présent mémoire s'est surtout attardé à ce second aspect, en analysant le rôle que l'État doit assumer dans la transition énergétique. Nous avons donc établi quatre rôles : stabiliser, impulser, amortir et aligner. Pour chacun de ces rôles, nous avons élaboré des critères juridiques à respecter, parmi lesquels on retrouve certains principes du développement durable (non-régression, pollueur-payeur, coopération intergouvernementale, équité et solidarité sociales, intégration).

Avant d'appliquer cette grille d'analyse, il a fallu expliquer le contenu de l'*Accord de Paris* qui a été adopté en décembre 2015 lors de la COP 21. Lors de cette réunion diplomatique, la communauté internationale a reconnu l'urgence d'agir, et l'adoption de ce traité représente une étape importante afin de décarboniser l'économie mondiale dans les décennies à venir. Alors que le *Protocole de Kyoto* se basait sur le « partage du fardeau », la nouvelle approche dynamique et volontariste de l'*Accord de Paris* a permis de dénouer l'impasse diplomatique qui existait depuis l'échec de Copenhague en 2009, en se fondant désormais sur le « partage des opportunités »⁷¹². Avec ce nouvel accord, on laisse une grande marge de manœuvre aux États pour

⁷⁰⁹ Jean Dumont, « Le marché du carbone du Québec (SPEDE) : Analyse et enjeux », *Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement en vue de l'obtention du grade de maître en environnement*, 2013 à la p 8.

⁷¹⁰ Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 27.

⁷¹¹ Rocher, *supra* note 199; Belley, *supra* note 200.

⁷¹² Aykut et Dahan, *supra* note 37.

adopter des mesures d'atténuation dans les limites de leurs capacités qui se prêtent à leur contexte national, ce qui constitue une méthode décentralisée. De plus, on reconnaît l'importance des actions prises par les entités non parties (régions, villes, société civile, entreprises, organisations internationales, etc.), ce qui représente une approche inclusive. Alors que cet appel à renforcer l'action collective permet d'espérer, il sera intéressant d'observer si les résultats seront au rendez-vous dans le futur.

Il est toutefois permis d'en douter, puisque le régime international sur le climat reste « enclavé », alors que les questions portant directement sur l'approvisionnement énergétique et la gestion des réserves restantes de combustibles fossiles ne sont pas discutées dans l'enceinte climatique. D'autres critiques peuvent également être dirigées vers le respect des souverainetés nationales et le manque de sanction ou de mesure punitive dans l'*Accord de Paris*. En effet, pour être efficace, il faudrait que le régime international du climat prévoie des responsabilités claires sur la gestion des ressources énergétiques des principaux pays pétroliers, ce qui est en totale contradiction avec l'évolution du droit international public qui gravite autour du principe de souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles. Sans responsabilité claire, il n'y aura pas de violation des règles de droit international ni de sanction à imposer. Par ailleurs, le droit international sera amené à évoluer en concordance avec le droit interne des États. Plus les pays adopteront des plans climatiques ambitieux, plus il est possible de croire que les normes internationales sur la protection du climat se resserreront. Pour l'instant, les États parties ont remis chacun une contribution déterminée au niveau national (« CDN »), ce qui leur a permis de ratifier le traité international. Le Canada s'est exécuté et il a remis sa CDN en s'engageant à émettre 523 Mt en 2030, soit une réduction de 30% par rapport au niveau de 2005.

Le Canada, qui émet 1,6% des émissions mondiales de la planète (alors qu'il contient 0,5% de la population mondiale, ce qui représente un net déséquilibre), a certainement un rôle à jouer dans cette lutte, puisque par habitant, il est l'un des pays les plus émetteurs au monde⁷¹³. Faisant suite à la COP 21, le gouvernement fédéral s'est rassemblé avec les provinces afin d'élaborer une stratégie intergouvernementale, qui s'est concrétisée par l'adoption du *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques* (« CPC »). Comme nous l'avons vu, le CPC a permis d'obtenir quelques avancées en matière d'atténuation et de finance climat : mettre un prix sur le carbone partout au pays, la mise en place de mesures complémentaires et l'attribution d'importantes sommes d'argent afin de favoriser l'essor des technologies propres.

Dans le contexte fédéral canadien, toute législation doit respecter le partage des compétences constitutionnelles. Nous avons donc détaillé les difficultés constitutionnelles liées au CPC, en indiquant que les

⁷¹³ Frank, *supra* note 67.

pourvois en contrôle judiciaire intentés par la Saskatchewan et l'Ontario visent à faire déclarer *ultra vires* la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (« LTPGES »). Ce dossier sera à suivre de très près, mais nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral peut bel et bien agir afin de contrôler les émissions de GES, et ce en vertu de son pouvoir lié à la paix, l'ordre et le bon gouvernement (POBG) et la théorie de la dimension nationale qui s'y rattache.

De plus, en reprenant chacun des rôles de l'État, nous avons constaté que le gouvernement fédéral a été relativement sérieux dans sa volonté de lutter contre les changements climatiques. En ce qui concerne l'inscription de l'effort dans la durée, on a prévu une trajectoire ascendante pour la tarification du carbone au pays et on a adopté un certain nombre de lois climatiques, ce qui devrait réduire l'incertitude des investisseurs dans les options bas-carbone dans les années à venir⁷¹⁴. Pour ce qui est de l'accélération de la transition énergétique, le gouvernement fédéral a orienté son action en appliquant le principe du pollueur-payeur et en adoptant la LTPGES, ce qui devrait permettre de concrétiser l'exploit d'appliquer un prix sur le carbone sur l'ensemble du territoire canadien. Quant au rôle de l'État à amortir le choc politique et social, on peut dire que l'approche fédérale est pragmatique et flexible, alors qu'on a favorisé l'adhésion du plus grand nombre de provinces avant d'intervenir unilatéralement comme c'est désormais le cas en Saskatchewan, en Ontario, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard. Finalement, le gouvernement fédéral a tenté d'« aligner » ses politiques publiques en insistant sur l'importance de tarifer le carbone partout au pays, ce qui prend en compte la nécessité d'une action transversale par la mise en place d'instruments économiques pour des fins de protection de l'environnement.

Toutefois, bien qu'il est possible de constater que des efforts ont été faits, il n'en demeure pas moins que la stratégie d'atténuation du Canada reste insuffisante pour atteindre une trajectoire de réduction des émissions de GES qui concorde avec la cible climatique en 2030. Le *CPC* affiche de nombreuses lacunes pour chacun des quatre rôles. En effet, tel qu'il a été détaillé dans la conclusion de la troisième partie, la politique de tarification du carbone ne s'étend pas au-delà de 2022, l'absence de réglementation pour les secteurs bancaire et financier demeure une insuffisance flagrante, la répartition du fardeau que chaque province doit assumer n'a jamais été effectuée et le gouvernement fédéral affiche un manque de cohérence lorsqu'il continue d'accorder des subventions inefficaces aux énergies fossiles ou lorsqu'il autorise les projets pétroliers et gaziers sans tenir compte de l'impact de ceux-ci sur le bilan des émissions de GES du pays. De plus, le *CPC* n'aborde pas directement la question de l'approvisionnement énergétique. Or, les crises de l'énergie et

⁷¹⁴ Évidemment, la LTPGES n'est pas à l'abri d'un changement de gouvernement, et il faudra donc être attentif aux élections fédérales se déroulant à l'automne 2019.

du climat, les « jumeaux de l'hydrocarbure »⁷¹⁵, doivent être traitées simultanément et de façon concomitante. En effet, le dernier chapitre du mémoire nous indique que le plan du gouvernement fédéral doit être plus holistique, ce qui nécessite d'adopter un plan de transition énergétique qui viendrait prévoir l'extraction acceptable des réserves de combustibles fossiles au pays. Nous avons d'ailleurs vu que la majeure partie des réserves exploitables d'hydrocarbures fossiles dans le monde doivent être maintenues sous terre si nous souhaitons limiter le réchauffement en dessous de 2 degrés Celsius, ce qui exige de recourir à une conception forte du développement durable. Finalement, l'adoption de la LTPGES au Canada est une première étape importante, mais d'autres réformes législatives doivent être entreprises, notamment dans les domaines de l'évaluation environnementale, de la production et de l'extraction d'énergie, de la finance, du développement économique, etc.

En résumé, compte tenu du contexte géopolitique international, qui implique la montée en puissance du populisme et du repli national dans certains pays, le *CPC* est une démonstration que le Canada est sérieux dans son effort de réduire ses émissions de GES. Il y a donc deux points positifs qui en ressortent. Tout d'abord, le *CPC* existe et le gouvernement fédéral persiste à le mettre en œuvre, ce qui est déjà un succès en soi, surtout dans une dynamique de voisinage délicat avec les États-Unis. Ensuite, sa conception s'est basée sur les rapports de quatre groupes de travail, ce qui a permis d'élaborer une stratégie pancanadienne qui se fonde sur l'avis d'experts et qui accorde un rôle prépondérant à la science. Toutefois, le *CPC* mérite certains reproches, alors que des efforts supplémentaires doivent être entrepris si l'on souhaite atteindre notre objectif climatique en 2030, cible qui est loin d'être suffisante selon certains. L'action du gouvernement fédéral reste timide, alors que le *CPC* provoquera sans aucun doute une décarbonisation de l'économie progressive, mais trop lente. Le risque climatique exige une réponse plus immédiate et plus radicale. En effet, il faut mentionner que le *CPC* se rapporte surtout à la transition énergétique d'un point de vue technocentriste⁷¹⁶. On mise surtout sur le progrès technologique et l'innovation, ce qui s'écarte d'une approche davantage sociocentriste qui reposerait sur les communautés et la société civile.

Le titre du *CPC* indique d'ailleurs qu'on vise une « croissance propre », ce qui se maintient dans la logique économique traditionnelle et qui ne tient pas compte des frontières planétaires. De nombreux cris d'alerte ont déjà été lancés en vain (Club de Rome, rapport Brundtland), alors qu'il devient urgent de rompre avec cette vision de croissance économique infinie dans un monde fini. Le *CPC* constitue donc un bon départ, mais il faut pallier ce manque d'ambition en révisant notre objectif climatique à la hausse, en augmentant substantiellement le prix du carbone au-delà de l'horizon 2022, ce qui s'insère dans une stratégie plus

⁷¹⁵ Hopkins, *supra* note 38.

⁷¹⁶ René Audet, « Le discours et l'action publique en environnement », dans Annie Chaloux (dir.), *L'action publique environnementale au Québec : Entre local et mondial*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2017 à la p 35.

générale qui vise à « changer radicalement de cap ». On peut mentionner à cet effet la proposition par certains élus du Congrès américain de supporter un « green new deal », qui vise autant à lutter contre les changements climatiques qu'à réduire les inégalités sociales.

Les développements récents au Canada en matière de lutte contre les changements climatiques sont également à suivre de très près, tel que le recours collectif de l'organisme ENvironnement JEUnesse contre le gouvernement fédéral, ou encore la nouvelle approbation du projet d'agrandissement de l'oléoduc Trans Mountain sous réserve de 156 conditions, qui a été annoncée suite au dépôt du rapport de réexamen de l'ONE le 22 février dernier. Évidemment, les contestations de l'Ontario et de la Saskatchewan concernant la LTPGES seront également déterminantes dans l'atteinte de la cible climatique du Canada en 2030.

Nous savons que les solutions existent et il ne reste qu'à les déployer massivement, et ce dans un très court laps de temps. À titre d'exemple, on peut mentionner que depuis 2004, les investissements au niveau mondial dans les énergies renouvelables ont permis d'atteindre une capacité de plus de 1000 gigawatts produite à partir d'énergies propres, entre autres de l'énergie solaire et éolienne⁷¹⁷. Il s'agit d'une croissance exponentielle. Toutefois, les montants investis dans les énergies fossiles continuent à être importants. L'AIE a calculé que le niveau d'investissements pour les énergies fossiles dans la période 2010-2017 s'élevait en moyenne à 1171 milliards de dollars par année, alors que ce chiffre se situait à 293 milliards pour les énergies renouvelables⁷¹⁸. Il y a donc une panoplie de changements à effectuer, et ce à l'échelle du globe. Il faut revoir certaines orientations politiques qui ont longtemps été promues par les pouvoirs politiques, par exemple en substituant le « droit universel à l'automobile » par un accroissement de la mobilité urbaine et de l'offre de transports en commun.

Par ailleurs, puisque le point de départ de notre recherche insistait sur les frontières planétaires, il faut mentionner que la transition énergétique mondiale requiert une demande toujours grandissante pour certains minerais, soit le cobalt et le lithium. Ceux-ci devront jouer un rôle important puisqu'ils constituent une composante des batteries électriques, qui elles permettent de stocker l'électricité, et donc de pouvoir attendre le moment souhaité pour utiliser l'énergie, plutôt qu'immédiatement après sa production. Par exemple, une batterie de voiture électrique contient 15 kilogrammes de cobalt. Les batteries représentent donc un maillon essentiel pour parvenir à une « meilleure maîtrise de l'énergie ». Ces minerais sont également utilisés dans la fabrication des téléphones intelligents, des ordinateurs portables et de nombreux appareils électroniques. Il serait insensé de réduire notre dépendance aux combustibles fossiles en substituant tout simplement celle-ci à

⁷¹⁷ *Ibid* à la p 18.

⁷¹⁸ AIE, *World Energy Outlook 2018*, *supra* note 628 à la p 50.

d'autres ressources naturelles. Tout comme les hydrocarbures fossiles, les réserves mondiales de cobalt et de lithium sont évidemment finies. Plus de la moitié du stock de cobalt de la planète se situe en République démocratique du Congo, alors que la Chine possède 60% de la capacité mondiale de raffinage de ce même métal⁷¹⁹.

Il faut donc atteindre une économie circulaire, plutôt que l'économie traditionnelle considérée comme étant linéaire. À cet effet, le concept de mines urbaines (*urban mining*) est certes attrayant dans un contexte de transition énergétique, alors que cela fait référence à la récupération et la réutilisation de matériaux utilisés (les déchets d'équipements électriques et électroniques) afin de les réintégrer dans les circuits économiques des grandes industries. Au-delà des retombées économiques et environnementales positives, cela peut avoir de multiples bénéfices, dont la réduction de la dépendance aux importations, une meilleure gestion des ressources rares et des déchets, la contribution à une distribution plus juste des matières premières à l'échelle du globe, etc.⁷²⁰ Cela laisse donc présager qu'il y a d'autres possibilités que l'extractivisme.

⁷¹⁹ AIE, *World Energy Outlook 2018*, *supra* note 628 à la p 59.

⁷²⁰ German Environment Agency, *Urban Mining : Resource Conservation in the Anthropocene*, Umwelt Bundesamt, 2019, en ligne : https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_urbanmining_en_2019.pdf.

Bibliographie

1. Textes internationaux

1.1 Traités, documents des Nations Unies et autres accords internationaux

Accord de Paris, Doc off UNFCCC, 21e session, annexe, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) 23.

Agenda 21, Doc off CNUCED, Doc. NU A/CONF.151/26/Rev.1 (1992), c. 19.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, 1771 RTNU 107 (entrée en vigueur : 21 mars 1994).

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 17 juin 1994, 1954 RTNU 3 (entrée en vigueur : 26 décembre 1996).

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980).

Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, 1760 RTNU 170 (entrée en vigueur : 29 décembre 1993).

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), Doc off AG, 1992, Doc NU A/CONF.151/26 (Vol. I).

Résolution sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, Doc off AG, 17^e sess, Rés AG NU 1803 (XVII), 14 décembre 1962.

Déclaration sur le droit au développement, Doc off AG, 41^e sess, Rés AG NU 41/128, 4 décembre 1986.

Statut de la Cour Internationale de Justice, 26 juin 1945.

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 11 décembre 1997, 2303 R.T.N.U. 162 (entré en vigueur le 16 février 2005).

1.2 Décision de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Adoption de l'Accord de Paris, Décision 1/CP.21, Doc off UNFCCC, 21^e sess, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016).

Appel de Lima en faveur de l'action climatique, Décision 1/CP.20, Doc off UNFCCC, 20^e sess, Doc NU FCCC/CP/2014/10/Add.1 (2015).

Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plateforme de Durban, Décision 1/CP.19, Doc off UNFCCC, 19^e sess, Doc NU FCCC/CP/2013/10/Add.1 (2014).

1.3 Autres documents relatifs au régime du climat

Canada, *Présentation de la CPDN du Canada devant la CCNUCC*, 2016, 4 pages, en ligne : [http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Canada First/CPDN - Canada - Français.pdf](http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Canada%20First/CPDN%20-%20Canada%20-%20Fran%C3%A7ais.pdf)

Canada, *Soumission de la contribution déterminée au niveau national du Canada pour 2017 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2017, en ligne : [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada First/Première CDN du Canada - Soumission révisée 2017-05-11.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada%20First/Premiere%20CDN%20du%20Canada%20-%20Soumission%20révisée%202017-05-11.pdf).

Canada, *Withdrawal : Depositary notification*, 16 décembre 2011, NU C.N.796.2011. TREATIES-1, en ligne : http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/background/application/pdf/canada.pdf.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Rapport d'inventaire national 1990-2015 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada. La déclaration du Canada à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Partie 1*, 2017.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Stratégie canadienne de développement à faible émission de gaz à effet de serre à long terme pour le milieu du siècle*, Gatineau, 2016, en ligne : https://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/can_strategie_red.pdf.

1.4 Documents d'institutions internationales

Agence internationale de l'énergie (AIE), *Energy Policies of IEA Countries : Canada. 2015 Review*, Paris, 2015.

Agence internationale de l'énergie (AIE), *World Energy Outlook 2018*, OECD\IEA, Paris, 2018.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Bilan 2007 des changements climatiques : rapport de synthèse*, OMM et PNUE, Genève, 2007.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Changements climatiques 2014. L'atténuation du changement climatique. Résumé à l'intention des décideurs et résumé technique*, PNUE et OMM, Genève, 2015.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Climate Change 2014 : Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, New York, 2014.

GIEC, *Global Warming of 1,5 °C. Summary for Policymakers. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1,5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *Économie de la lutte contre le changement climatique : politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Éditions OCDE, Paris, 2010.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *Examens environnementaux de l'OCDE : Canada 2017*, Éditions OCDE, Paris, 2017.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *The Emissions Gap Report 2018 : Executive summary*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, 2018.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Global Trends in Renewable Energy Investment 2018*, Frankfurt School-UNEP Collaborating Centre For Climate & Sustainable Energy Finance, BNEF, 2018.

2. Législation

2.1. Fédéral

Code canadien du travail, LRC 1985, c L-2.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), LC 1999, c 33.

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), LC 2012, ch. 9.

Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, annexe II, n° 5.

Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11.

Loi fédérale sur le développement durable, LC 2008, c 33.

Loi sur l'aéronautique, LRC 1985, c A-2.

Loi sur la gestion des finances publiques, LRC 1985, c F-11.

Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, LRC 2018, c 12.

Loi sur le développement des exportations, LRC 1985, c E-20.

Loi sur l'efficacité énergétique, LC 1992, c 36.

Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, LRC 2013, c 33.

Loi sur le vérificateur général, LRC 1985, c A-17.

Loi sur l'Office national de l'énergie, LRC 1985, c N-7.

Règlement de 2016 sur l'efficacité énergétique, DORS/94-651.

Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers, DORS/2010-201.

Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs, DORS/2013-24.

Règlement sur les émissions des véhicules routiers et de leurs moteurs, DORS/2003-2.

Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon, DORS/2012-167.

2.2 Alberta

Bill 25: Oil Sands Emissions Limit Act, 2016 Bill 25, Second Session, 29th legislature, 65 Elizabeth II.

Carbon Competitiveness Incentive Regulation, Alta Reg 255/2017.

Climate Change and Emissions Management Act, LA 2003 c C-16.7.

Climate Leadership Act, LA 2016, c C-16.9.

Specified Gas Emitters Regulation, Alta Reg 138/2007.

2.3 Colombie-Britannique

Carbon Tax Act, SBC 2008, C 40.

Carbon Tax Regulation, BC Reg. 125/2008.

Greenhouse Gas Industrial Reporting and Control Act, SBC 2014, c 29.

2.4 Ontario

Loi sur les tribunaux judiciaires, LO 1990, c C-43.

2.5 Québec

Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2.

Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, RLRQ c Q-2, r 46.1.

Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère, RLRQ c Q-2, r 15.

Règlement concernant la détermination des plafonds annuels d'unités d'émission de gaz à effet de serre relatifs au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020, RLRQ c Q-2, r 15.2.

3. Documentation nationale

3.1. Fédéral

Barnett, Laura. « Canada's Approach to the Treaty-Making Process », Library of Parliament, Legal and Legislative Affairs Division, 2008, en ligne : <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2008-45-e.pdf>>.

Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada – Automne 2017. Rapport 1 – Progrès vers la réduction des gaz à effet de serre, Environnement et Changement climatique Canada*, 2017, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201710_01_f_42489.html>

Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada – Printemps 2017. Rapport 7 – Les subventions aux énergies fossiles*, 2017, « Les subventions aux combustibles fossiles », 2017, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201705_07_f_42229.html>.

Canada, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique*, 2016, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-294-2016-fra.pdf>.

Canada, Document d'information, *mesures provisoires pour l'examen des projets de pipelines*, 2016, en ligne : <<https://bggp.gc.ca/mesures/255>>.

Canada, *Égalité, Croissance. Une classe moyenne forte. Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances l'honorable William Francis Morneau, c.p., député*, février 2018.

Canada, *Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone : Rapport final*, 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/migration/cc/content/6/4/7/64778dd5-e2d9-4930-be59-d6db7db5cbc0/wg_report_carbon-20pricing_f_v5.pdf>.

Canada, Groupe d'experts ministériel, *Le rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*, 2016, en ligne : <https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/files/pdf/16-011_TMX_Full_Report_fr_nov2-11-30am.pdf>.

Canada, *Mise à jour de l'automne 2018 : répercussions prévues du système fédéral de tarification de la pollution*, 2018, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/fonctionnement-tarification-pollution/mise-a-jour-automne-2018-repercussions-prevues-systeme-federal-tarification-pollution.html>>.

Chambre des communes, *La durabilité fédérale pour les générations futures- rapport à la suite de l'évaluation de la Loi fédérale sur le développement durable*, Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, juin 2016.

Directeur parlementaire du budget, *Achat du pipeline Trans Mountain par le Canada : considérations financières et économiques*, Ottawa, 12 février 2019, en ligne : <https://pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Transmountain/Trans_Mountain_Report_FR_FINA_L3.pdf>.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques : deuxième rapport annuel de synthèse de la mise en œuvre – décembre 2018*, Gatineau, 2018, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/eccc/En1-77-2018-fra.pdf>.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques*, Gatineau, 2016, en ligne : <http://unfccc.int/files/national_reports/biennial_reports_and_iar/submitted_biennial_reports/application/pdf/2ieme_rapport_biennal_du_canada.pdf>.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Document technique relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone*, 2017, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/document-technique-filet-securite-federal-tarification-carbone.html>>.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Données et scénarios climatiques pour le Canada : Synthèse des observations et des résultats récents de modélisation*, Gatineau, 2016, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/eccc/En84-132-2016-fra.pdf>

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Résultats estimés du système fédéral de tarification de la pollution par le carbone*, 2018, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/reports/estimated-impacts-federal-system/federal-carbon-pollution-pricing-system_fr.pdf>.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Septième communication nationale sur les changements climatiques et troisième rapport biennal du Canada: mesures prises pour mettre en œuvre les engagements du Canada sous la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Gatineau, 2017, en ligne : <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2951380_Canada-NC7-BR3-2-Can7thNComm3rdBi-Report_FR.pdf>.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Trans Mountain Pipeline ULC – Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain. Examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre en amont associées au projet*, novembre 2016, en ligne : <<https://ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80061/116524F.pdf>>.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Trans Mountain Pipeline ULC – Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain. Examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre en amont associées au projet – Ébauche aux fins de commentaire*, mai 2016, en ligne : <<https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80061/114550F.pdf>>.

Office national de l'énergie (ONE), *Avenir énergétique du Canada en 2018 : Offre et demande énergétiques à l'Horizon 2040*, 2018, en ligne : <<https://www.neb-one.gc.ca/nrg/ntgrtd/fttr/2018/2018nrgfttr-fra.pdf>>.

Office national de l'énergie (ONE), *Projets de mise en valeur du pétrole de réservoirs étanches dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien*, Bureau des publications, Calgary, 2011.

Office national de l'énergie (ONE), *Rapport de l'Office national de l'énergie : projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain*, Bibliothèque et bureau des publications, Calgary, 2016.

Ressources naturelles Canada, « Faits sur le pétrole brut » (21 août 2018), en ligne : <<https://www.rncan.gc.ca/energie/faits/petrole-brut/20075>>.

Ressources naturelles Canada, « Ressources pétrolières » (7 février 2019), en ligne : <<https://www.rncan.gc.ca/energie/petrole-brut/18149>>.

Réunion des premiers ministres, *Déclaration de Vancouver sur la croissance propre et les changements climatiques*, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 3 mars 2016, en ligne : <<http://www.scics.ca/fr/product-produit/declaration-de-vancouver-sur-la-croissance-propre-et-les-changements-climatiques/>>.

3.2 Alberta

Alberta Energy Regulator, « ST98 : 2018. Alberta's Energy Reserves & Supply/Demand Outlook. Executive Summary », en ligne : <http://www.aer.ca/documents/sts/ST98/ST98-2018_Executive_Summary.pdf>.

3.3 Manitoba

L'honorable Rochelle Squires, « Lettre du gouvernement du Manitoba annonçant sa décision d'adhérer au Cadre pancanadien sur la croissance propre et le changement climatique » (20 février 2018), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2018/02/lettre-du-gouvernement-du-manitoba-annoncant-sa-decision-dadherer-au-cadre-pancanadien-sur-la-croissance-propre-et-le-changement-climatique.html>>.

3.4 Ontario

Ministry of the Environment, Conservation and Parks, « Ontario Files Arguments to Challenge the Federal Government's Carbon Tax » (14 septembre 2018), en ligne : <<https://news.ontario.ca/ene/en/2018/09/ontario-files-arguments-to-challenge-the-federal-governments-carbon-tax.html>>.

3.5 Québec

Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), *Bilan mi-parcours du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, 2017, en ligne : <<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/bilan/bilanPACC-mi-parcours.pdf>>.

Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 4 : Marché du carbone : portrait et enjeux*, Printemps 2016.

3.6 Saskatchewan

Gouvernement de la Saskatchewan, « Province Challenging Federal Government's Ability to Impose a Carbon Tax » (25 avril 2018), en ligne : <<https://www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2018/april/25/carbon-tax-case>>.

3.7 Sources étrangères : Royaume-Uni

Stern, Nicholas. *Stern Review: L'économie du changement climatique*, Stern Review de la Trésorerie de Sa majesté, HM Treasury, Londres, 2007.

Stern, Nicholas. *La "Stern Review" : l'économie du changement climatique*, Note de synthèse, en ligne : <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern_shortsummary_french.pdf>.

4. Jurisprudence

4.1 Jugements

A-G Can. V. A-G. Ont. [1937] A.C. 326, 1937 CanLII 362 (UK JCPC).

A-G Québec v. A-G Can. [1932] A.C. 304, 1932 CanLII 354 (UK JCPC).

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 RCS 3, 1992 CanLII 110 (CSC).

Nation Gitxaala c. Canada, 2016 CAF 187 (CanLII).

Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), [2004] 3 RCS 511, 2004 CSC 73 (CanLII).

Procureur général du Canada c. Le Procureur général de la Colombie-Britannique, AC 111 [1930] 1 DLR 194.

Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général), [2015] 1 RCS 693, 2015 CSC 14 (CanLII).

R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd., [1988] 1 RCS 401, 1988 CanLII 63 (CSC).

R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 RCS 213, 1997 CanLII 318 (CSC).

R. c. Morgentaler, [1993] 3 RCS 463, 1993 CanLII 74 (CSC).

Renvoi relatif à la Loi anti-inflation, [1976] 2 RCS 373, 1976 CanLII 16 (CSC).

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217, 1998 CanLII 793 (CSC).

Synchrude Canada Ltd c. Canada (Procureur général), 2014 CF 776 (CanLII).

Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général), 2018 CAF 153 (CanLII).

Turp c. Canada (Justice), [2014] 1 RCF 439, 2012 CF 893 (CanLII).

Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority, [1999] 3 SCR 134, 1999 CanLII 655 (SCC).

4.2 Mémoires déposés à la Cour

Canada, Procureur général du Canada, Factum of the Attorney General of Canada, in the matter of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, Bill C-74, Part V, and in the matter of a reference by the Lieutenant Governor in Council to the Court of Appeal for Saskatchewan under The Constitutional Questions Act, 2012, SS 2012, c. C-29.01, CA No. CACV3239, Saskatoon, 2018.

Ontario, Procureur général de l'Ontario, Factum of the Attorney General of Ontario, in the matter of a reference to the Court of Appeal pursuant to section 8 of the Courts of Justice Act, RSO 1990, c. 34, by Order-in-Council 1014/2018 respecting the constitutionality of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, Part 5 of the Budget Implementation Act, 2018, No. 1, SC 2018, c. 12, CA No. C65807, Toronto, 2019.

Saskatchewan, Procureur général de la Saskatchewan, Factum of the Attorney General of Saskatchewan, in the matter of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, Bill C-74, Part V, in the Court of Appeal for Saskatchewan, CA No. CACV3239, Regina, 2018.

5. Doctrine

5.1. Monographies et recueils

Abbas, Mehdi. *Économie politique globale des changements climatiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2010.

Arbour, Jean-Maurice et Geneviève Parent. *Droit international public*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2012.

Arbour, Jean-Maurice, Sophie Lavallée, Jochen Sohnle et Hélène Trudeau. *Droit international de l'environnement*, 3^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2016.

Auzanneau, Matthieu. *Or noir: la grande histoire du pétrole*, Éditions la Découverte, Paris, 2016.

- Aykut, Stefan C. et Amy Dahan. *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2014.
- Bonneuil, Christophe et Jean-Baptiste Fressoz. *L'événement Anthropocène : La Terre, l'histoire et nous*, Éditions du Seuil, Paris, 2013.
- Bontems, Philippe et Gilles Rottilon. *L'économie de l'environnement*, 4^e éd., Éditions La Découverte, Paris, 2013.
- Bourg, Dominique et Kerry Whiteside. *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Éditions du Seuil et La République des Idées, Paris, 2010.
- Boyd, David R. *Environnement : Les années optimistes*, Éditions MultiMondes, Montréal, 2016, 288 pages.
- Brophy, Alain. *L'efficacité des systèmes d'échange de droits d'émission : des enjeux juridiques*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2007.
- Brunel, Sylvie. *Le développement durable*, 5^e éd., Presses universitaires de France, Paris, 2017.
- Brunner, Ronald D. et Amanda H. Lynch, *Adaptative Governance and Climate Change*, American Meteorological Society, Boston, 2010.
- Criqui Patrick, Benoît Faraco et Alain Grandjean. *Les États et le carbone*, Paris, Presses universitaires de France, iBooks, 2009.
- De Lassus Saint-Geniès, Géraud. *Droit international du climat et aspect économique du défi climatique*, Éditions A. Pedone, Paris, 2017.
- Diamond, Jared. *Effondrement : comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, Paris, 2009.
- Dupuy, Pierre-Marie et Yann Kerbrat. *Droit international public*, 11^e éd., Éditions Dalloz, Paris, 2012.
- Faure, Michaël. *L'analyse économique du droit de l'environnement*, Metro Institute for Transnational Legal Research, Bruxelles, 2007.
- Gemenne, François. *Géopolitique du climat : négociations, stratégies, impacts*, Édition Armand Colin, Paris, 2015.
- Grandjean, Alain et Mireille Martini. *Financer la transition énergétique. Carbone, climat et argent*, Les Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2016.
- Hogg, Peter. *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Scarborough, 2002.

- Hopkins, Rob. *Manuel de transition : de la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Les Éditions Écosociété, Montréal, 2010.
- Jancovici, Jean-Marc et Alain Grandjean. *C'est maintenant! 3 ans pour sauver le monde*, Éditions du seuil, Paris, 2009.
- Mackaay, Ejan, et Stéphane Rousseau. *L'analyse économique du droit*, Éditions Dalloz, Paris, 2008.
- Macleod, Alex et al, *Relations internationales: Théories et concepts*, 3^e éd., Athéna Éditions, Outremont, 2008.
- Mitchell, Timothy. *Carbon Democracy : Le pouvoir politique à l'ère du pétrole*, Éditions La Découverte, Paris, 2013.
- Morin, Alexandre. *Fédéralisme et droits fondamentaux : Commentaires et documents*, Lexis Nexis Canada Inc., Montréal, 2008.
- Mousseau, Normand. *Gagner la guerre du climat : douze mythes à déboulonner*, Les Éditions du Boréal, Montréal, 2017.
- Pigou, Arthur C., *The Economics of Welfare*, Macmillan, London, 1920.
- Pottier, Antonin. *Comment les économistes réchauffent la planète*, Éditions du Seuil, Paris, 2016.
- Rees, Martin. *On the Future : Prospects for Humanity*, Princeton University Press, Princeton & Oxford, 2018.
- Reeves, Hubert. *Mal de Terre*, Éditions du Seuil, Paris, 2003.
- Rotillon, Gilles. *Faut-il croire au développement durable?*, L'Harmattan, Paris, 2008.
- Rouillois, Frédéric. *Le droit*, Flammarion, Paris, 2015
- Van Campenhoudt, Luc et Raymond Quivy. *Manuel de recherche en sciences sociales*, 4^e éd., Dunod, Paris, 2011.
- Watts, Ronald L. *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e éd., Presses universitaires McGill-Queen's, Montréal, 2002.

5.2. Études et rapports en ligne

- Arnold, Jonathan. « La norme fédérale sur les carburants propres et les interactions de politiques : le problème de l'équité interprovinciale » (20 septembre 2017), en ligne : Commission de l'écofiscalité du Canada <<https://ecofiscal.ca/fr/2017/09/20/la-norme-federale-sur-les-carburants-propres-et-les-interactions-de-politiques-le-probleme-de-lequite-interprovinciale/>>.

- Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP). « Crude Oil Forecasts, Markets and Transportation », 2018, en ligne : <<https://www.capp.ca/publications-and-statistics/crude-oil-forecast>>.
- Bataille, Chris et al. « Pathways to deep decarbonization in Canada », CA 2015 Report, SDSN- IDDRI, en ligne : <http://www.deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/09/DDPP_CAN.pdf>.
- Beugin, Dale et al. « Rigueur comparée des politiques de tarification du carbone », Rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada, 2016, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/fr/reports/rigueur-comparee-des-politiques-de-tarification-du-carbone/>>.
- Boothe, Paul et Félix-A. Boudreault. « By the numbers : Canadian GHG Emissions » (2016) Lawrence National Centre for Policy and Management, en ligne : <<https://www.ivey.uwo.ca/cmsmedia/2112500/4462-ghg-emissions-report-v03f.pdf>>.
- BP. « BP Statistical Review of World Energy June 2018 », 67^e éd., 2018, en ligne : <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>>.
- Bultheel, Clément, Romain Morel et Emilie Alberola. « Gouvernance du climat & Accord de Paris : le paris audacieux de la coopération transnationale » (2016) Institute for Climate Economics, Point Climat no 40, en ligne : <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2016/11/16-11-03-I4CE_Point-Climat40_Approches-cooperatives-Accord-de-Paris.pdf>.
- Bureau d'assurance du Canada. « Fires and Floods : Disaster Proofing Canada », Ottawa, 2016, en ligne : <http://assets.ibc.ca/Documents/Media_Centre/Speeches/Fire-and-flood-Disaster-Preparation.pdf>.
- Bureau du Directeur parlementaire du budget. « Estimation du coût annuel moyen des Accords d'aide financière en cas de catastrophe causée par un événement météorologique », Ottawa, 2016, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/dpb-pbo/YN5-86-2016-fra.pdf>.
- Cameron, Mark. « Letter to the Honourable Catherine McKenna. Carbon Pricing Recommendations », Canadians for Clean Prosperity, 1^{er} juin 2016.
- Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC). « Report of the High-Level Commission on Carbon Prices », World Bank, Washington, 2017, en ligne : <<https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices>>.
- Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC). « Rapport de la Commission de haut niveau sur les prix du carbone, résumé », World Bank, Washington, 2017, en ligne : <https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccc4c/t/59b7f2a78e4ec4b44b35c9eb/1505227433603/CarbonPricing_FrenchSummary.pdf>.
- Carbon Tracker & The Grantham Research Institute. « Carbone non exploitable 2013 : capital gaspillé et actifs dévalorisés », 2013, en ligne : <<https://www.carbontracker.org/>>.

Centre québécois en droit de l'environnement (CQDE). « Enjeux juridiques du déploiement d'un pipeline interprovincial sur le territoire du Québec », 2014, en ligne : <<https://www.cqde.org/fr/>>.

Frank, Brendan. « Why 1,6% matters ? » (23 mai 2018), en ligne : Commission de l'écofiscalité du Canada, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/2018/05/23/why-1-6-matters/>>.

German Environment Agency, *Urban Mining: Resource Conservation in the Anthropocene*, Umwelt Bundesamt, 2019, en ligne : <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_urbanmining_en_2019.pdf>.

Hautereau-Boutonnet, Mathilde (dir.), « Quel droit pour sauver le climat? », *Rapport de recherche*, Université Lyon 3 Jean Moulin, 2018, en ligne : <http://facedroit.univ-lyon3.fr/medias/fichier/quel-droit-pour-sauver-le-climat_1515677393093-pdf>.

Hughes, David J. « Can Canada expand oil and gas production, build pipelines and keep its climate change commitments? » (2016) Canadian Center for Policy Alternatives and Parkland Institute, en ligne : <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_BC_Office/2016/06/Can_Canada_Expand_Oil_and_Gas_Production.pdf>.

Institut de l'énergie Trottier, « Défis et opportunités pour le Canada : Transformations pour une réduction majeure des émissions de GES », *Projet Trottier pour l'avenir énergétique*, 2016, Ottawa, en ligne : <<http://iet.polymtl.ca/tefp/>> .

Macdonald, Douglas et al, « Allocating Canadian greenhouse gas emission reductions amongst sources and provinces : learning from Germany and the EU », University of Toronto, 2013, en ligne : <<https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/77153/1/AllocatingGHGReductions2013.pdf>>.

McKittrick, Ross. « The High Price of Low Emissions : Benefits and Costs of GHG Abatement in the Transportation Sector » (2012) MLI Institute Publication, en ligne : <<http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/The-high-price-of-low-emissions-benefits-and-costs-of-GHG-abatement-in-the-transportation-sector-February-2012.pdf>>.

Nouvelle économie climatique (NEC). *Unlocking the inclusive growth story of the 21st century: accelerating climate action in urgent times*, Commission mondiale sur l'économie et le climat, Washington, 2018, en ligne : <<https://newclimateeconomy.report/2018/>>.

Page, Bob et al. « Objectif 2050 : Politique de prix pour le carbone pour le Canada », *Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)*, 2009, en ligne : <<http://nrt-trn.ca/wp-content/uploads/2011/08/prix-carbone-rapport-fra1.pdf>>.

- Pembina Institute, « Putting a price on carbon pollution across Canada. Taking Stock of progress, challenges and opportunities as Canada prepares its national carbon pricing benchmark », 2017, en ligne : <<https://www.pembina.org/reports/carbon-pollution-pricing-2017.pdf>>.
- Potvin, Catherine et al. « Rebâtir le système énergétique canadien : vers un avenir sobre en carbone », Dialogues pour un Canada vert (DCV), rapport commandé par Ressources naturelles Canada, 2017, en ligne : <http://www.sustainablecanadialogues.ca/pdf_2017/Rebatir_Final_Long.pdf>.
- Purdon, Mark et Nathalie Sinclair-Desgagné. « Les retombées économiques prévues du marché du carbone conjoint entre la Californie et le Québec », (2015) 29 Notes & Analyses sur les États-Unis/ on the USA, en ligne : <https://cerium.umontreal.ca/fileadmin/Documents/FAS/CERIUM/Documents_PDF/2-Recherche/2-Unites/CEPEA/NotesAnalyses029.pdf>.
- Ragan, Chris et al. « Soutenir la tarification du carbone : Comment identifier les politiques qui complètent véritablement un prix carbone à l'échelle de l'ensemble de l'économie », Rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada, 2017, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/fr/reports/soutenir-la-tarification-du-carbone-politiques-complementaire/>>.
- Ragan, Chris. « Trudeau's carbon tax rebate is smart – but complicated » (29 octobre 2018) Commission de l'écofiscalité du Canada, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/2018/10/29/trudeaus-carbon-tax-rebate-is-smart-but-complicated/>>.
- Rainforest Action Network, « Banking on Climate Change : Fossil Fuel Finance Report Card 2019 », en collaboration avec BankTrack, Sierra Club, Oil Change International, Indigenous Environmental Network et Honor Earth, 2019, en ligne : <<http://priceofoil.org/content/uploads/2019/03/Banking-on-Climate-Change-2019-final.pdf>>.
- Schwartz, Bryan. « Legal Opinion on the Constitutionality of the Federal Carbon Pricing Benchmark & Backstop Proposals », Pitblado Law, 2017, prepared for the Government of Manitoba, en ligne : <https://www.gov.mb.ca/asset_library/en/climatechange/federal_carbon_pricing_benchmark_backstop_proposals.pdf>.
- Snoddon, Tracy et Debora Vannijnatten. « Carbon Pricing and Intergovernmental Relations in Canada » (2016) 12 Institute for Research on Public Policy (IRPP), disponible en ligne : <<http://irpp.org/research-studies/insight-no12/>>.
- Snoddon, Tracy. « The Rocky Road to Canada-wide Carbon Pricing » (2018) Institut C. D. Howe, E-Brief, en ligne : <<https://cdhowe.org/public-policy-research/rocky-road-canada-wide-carbon-pricing>>
- Touchette, Yanick. « G20 subsidies to oil, gas and coal production : Canada, Overseas Development Institute (ODI), 2015, en ligne : <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9988.pdf>>.

5.3. Ouvrages collectifs

Bernstein, Steven, Jutta Brunée, David Duff et Andrew Green (dir.). *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 2008.

Bricteux, Caroline et Benoît Frydman (dir.). *Les défis du droit global*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2018.

Chaloux, Annie (dir.). *L'action publique environnementale au Québec : Entre local et mondial*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2017.

Craik, Neil, Isabel Studer, et Debora Vannijnatten (dir.). *Climate Change Policy in North America : Designing Integration in a Regional System*, University of Toronto Press, Toronto, 2013.

Pestre, Dominique (dir.). *Le gouvernement des technosciences : Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, Éditions La Découverte, Paris, 2014.

Poitras, Annick et Michel Venne (dir.). *L'état du Québec 2017: 20 clés pour comprendre les enjeux actuels*, Institut du Nouveau Monde / Del Busso éditeur, Montréal, 2016.

Maljean-Dubois, Sandrine. (dir.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, La Documentation française, Paris, 2002.

Oliver, Peter, Patrick Macklem et Nathalie Des Rosiers (dir.). *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford University Press, 2017.

Prieur, Michel et Gonzalo Sozzo (dir.). *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2011.

Revet, Thierry (dir.). *Annales de la régulation*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, t. 9, Paris, 2006.

Sohnle, Jochen et Marie-Pierre Camproux-Duffrene (dir.). *Marché et environnement : le marché : menace ou remède pour la protection internationale de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2014.

Tanquerel, Thierry et Alexandre Flückiger (dir.). *L'évaluation de la recherche en droit : enjeux et méthodes*, Bruxelles, Bruylant (coll. « Penser le droit ») 2015.

Torre-Schaub, Marta et al (dir.). *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?*, Mare & Martin, Paris, 2018.

5.4. Articles de périodiques

Arbour, Jean-Maurice. « L'impossible défi canadien : lutter efficacement contre les changements climatiques, exporter davantage de pétrole, respecter les compétences constitutionnelles des provinces » (2017) HS17 RJE.

- Bain, Paul G. et al, « Co-benefits of addressing climate change can motivate action around the world » (2016) 6 *Nature Climate Change*.
- Bélanger, Alexis. « Fédéralisme canadien et lutte contre les changements climatiques », (2011) 20:1 *Const Forum Const*.
- Belley, Jean-Guy. « L'État et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique » (1986) 18:1 *Sociologie et sociétés*.
- Bourg, Dominique. « Le défi climatique : les limites des politiques publiques », (2003) 335:6 *Comptes rendus – Géoscience*.
- Boyd, Brendan. « Working Together on Climate Change : Policy Transfer and Convergence in Four Canadian Provinces » (2017) 47:4 *Publius : The Journal of Federalism*.
- Chalifour, Nathalie. « Canadian Climate Federalism : Parliament's Ample Constitutional Authority to Legislate GHG Emissions through Regulations, a National Cap and Trade Program, or a National Carbon Tax » (2016) 36:2 *NJCL*.
- Chalifour, Nathalie. « Fascicule 12 : Instruments économiques et protection de l'environnement » (2015) *JurisClasseur Québec – Droit de l'environnement*, LexisNexis Canada.
- Chalifour, Nathalie. « Making Federalism Work for Climate Change : Canada's Division of Powers Over Carbon Taxes » (2008) 22:2 *NJCL*.
- Chaloux, Annie. « Vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique québécoise : quel bilan pour l'action internationale du Québec » (2016) *Hors-série RQDI*.
- Coase, Ronald. « The Problem of Social Cost » (1960) *JL & Econ*.
- De Lassus Saint-Geniès, Géraud. « Fascicule 21 : Changements Climatiques » (2015) *JurisClasseur Québec – Droit de l'environnement*, LexisNexis Canada.
- De Lassus Saint-Geniès, Géraud. « L'Accord de Paris sur le climat : quelques éléments de décryptage » (2015) 28:2 *RQDI*, 2015.
- De Miranda Ribeiro, Flavio et Isak Kruglianskas. « Principles of environmental regulatory quality : a synthesis from literature review » (2015) 96 *Journal of Cleaner Production*.
- Doelle, Meinhard. « « From Kyoto to Marrakech », a long walk through the desert : mirage or oasis » (2002) 25:1 *Dal LJ*.
- Elbeze, Jeremy et Christian de Perthuis. « Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience » (2011) 9 *Les Cahiers de la Chaire Économie du Climat, Série Informations et débats*.

- Elgie, Stewart. « Kyoto, the Constitution and Carbon Trading - Waking a Sleeping BNA Bear (or Two) » (2007) 13:1 Rev Const Stud 67-129.
- Fry, Earl H. « Quebec Confronts Globalization : A Model for the Future ? » (2000) 30 Quebec Studies 57-69.
- Gauvin, Mira et Caroline Bélaïr. « Où en sommes-nous après la COP 21 – une revue des diverses mesures adoptées au Québec et au Canada pour réduire les émissions de gaz à effet de serre » (2016) *Développements récents en droit de l'environnement*, Service de la formation continue du Barreau du Québec.
- Gibson, Ronald Dale. « Measuring National Dimensions » (1976) 7:15 Man. L.J.
- Green, Andrew. « On Thin Ice : Meeting Canada's Paris Climate Commitments » (2018) 32:1 JELP, 99-135.
- Haites, Erik et al. « Experience with Carbon Taxes and Greenhouse Gas Emissions Trading Systems » (2018) SSRN Electronic Journal.
- Hale, Thomas. « "All Hands on Deck" : The Paris Agreement and Nonstate Climate Action » (2016) 16:3 *Global Environmental Politics*.
- Halley, Paule et Pierre-Olivier Desmarchais. « Le développement durable, ses principes et leur intégration en droit canadien » (2012) 24 :1 J Envtl & Prac.
- Hautereau-Boutonnet, Mathilde et Sandrine Maljean-Dubois. « Introduction » (2017) HS17 RJE.
- Hellio, Hugues. « Les « contributions déterminées au niveau national », instruments juridiques au statut en devenir » (2017) 42 (HS03) RJE, 33-48.
- Hourcade, Jean-Charles et Priyadarshi Shukla. « Triggering the low-carbon transition in the aftermath of the global financial crisis » (2013) 13:1 *Climate Policy*, S22-S35.
- Kuyper, Jonathan, Heike Schroeder et Björn-Ola Linnér. « The Evolution of the UNFCCC » (2018) 43 *Annual Review of Environment and Resources*, 343-368.
- Lalonde, Suzanne et Trudeau, Hélène. « La mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada : concertation ou coercition? » (2004) 34:1 RGD.
- Lavallée, Sophie. « Fascicule 1 : Droit international de l'environnement » (2015) *JurisClasseur Québec – Droit de l'environnement*, LexisNexis Canada.
- MacLean, Jason. « Paris and Pipelines? Canada's Climate Policy Puzzle » (2018) 32:1 J Envtl L & Prac.

Mascher, Sharon. « Striving for equivalency across the Alberta, British Columbia, Ontario and Québec carbon pricing schemes : the Pan-Canadian carbon pricing benchmark » (2018) 18:8 Climate Policy.

McGlade, Christophe et Paul Ekins. « The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2 °C » (2015) 517 Nature.

Michallet, Isabelle, « De l'action globale au droit global : l'engagement climatique des villes » (2017) HS17 RJE.

O'Riordan, Jon. « The Challenges at the Nexus of Canada's Energy and Climate Change Policies » (2018) 60:3 Environment : Science and Policy for Sustainable Development, 4-17.

Papy, Jacques. « L'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre sous la loupe de l'analyse économique du droit » (2013) 54:4 C de D.

Pardy, Bruce. « The Kyoto Protocol : Bad News for the Global Environment » (2004) 14 JELP, 27-45.

Pottier, Antonin. « Comment l'environnement transforme-t-il la discipline économique? » (2016) 3:83 Annales des Mines – Responsabilité et environnement.

Rocher, Guy. « Pour une sociologie des ordres juridiques » (1988) 29:1 C de D.

Socorro Manguiat, Maria et Andy Raine. « Strengthening National Legal Frameworks to Implement the Paris Agreement » (2018) 12:1 Carbon and Climate Law Review.

Tol, Richard S.J. « Is the Uncertainty about Climate Change too Large for Expected Cost-Benefit Analysis? » (2003) 56:3 Climatic Change, 265-289.

Tordjman, Hélène et Valérie Boisvert. « L'idéologie marchande au service de la biodiversité? » (2012) 70:2 Mouvements.

Trudeau, Hélène. « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif » (2017) Développement récents en droit de l'environnement, Service de la formation continue du Barreau du Québec.

Unruh, Gregory C. « Understanding carbon lock-in » (2000) 28 Energy Policy 817-830.

Weitzman, Martin L. « On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change » (2009) 91:1 Review of Economics and Statistics, 1-19.

5.5 Articles de journaux en ligne

Barroux, Rémi et Simon Roger. « Laurence Tubiana : L'accord de Paris sur le climat est une prophétie autoréalisatrice » (19 novembre 2016), en ligne : Le Monde, <<https://www.lemonde.fr/conferences->

[climat/article/2016/11/19/laurence-tubiana-l-election-americaine-sera-un-test-de-verite-pour-l-accord-de-paris_5033966_5024922.html](https://www.cbc.ca/climat/article/2016/11/19/laurence-tubiana-l-election-americaine-sera-un-test-de-verite-pour-l-accord-de-paris_5033966_5024922.html)>.

Blais-Morin, Madeleine. « Trudeau salue la relance de Keystone XL » (24 janvier 2017), en ligne : Radio-Canada <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012781/trudeau-retraite-strategie-trump-keystone>>.

CBC News. « Premier Rachel Notley pulls Alberta out of federal climate plan over Trans Mountain ruling » (30 août 2018), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/alberta-jason-kenney-political-reaction-rachel-notley-kinder-morgan-pipeline-1.4805224>>.

CBC Radio. « The fine print of Canada's new climate change deal » (10 décembre 2016), en ligne : CBC, <<https://www.cbc.ca/radio/thehouse/the-fine-print-of-canada-s-new-climate-change-deal-1.3887037>>.

Donner, Simon. « Statement on greenhouse gas emissions associated with the Trans Mountain Pipeline expansion » (17 août 2016), en ligne : <<http://blogs.ubc.ca/maribo/2016/08/17/statement-on-greenhouse-gas-emissions-associated-with-the-trans-mountain-pipeline-expansion/>>.

Filion, Gérald. « Le pipeline Trans Mountain et « l'intérêt national » » (10 avril 2018), en ligne : Radio-Canada <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1094266/pipeline-trans-mountain-interet-national-gerald-fillion>>.

Foucart, Stéphane. « Climat : la démocratie à l'épreuve de l'environnement » (3 janvier 2019), en ligne: Le Monde, <https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/01/03/la-democratie-a-l-epreuve-de-l-environnement_5404750_3232.html>.

Francoeur, Louis-Gilles. « Le G20 doit annuler les subventions aux pétrolières » (26 juin 2010), en ligne : Le Devoir <<https://www.ledevoir.com/monde/291605/le-g20-doit-annuler-les-subventions-aux-petrolieres>>.

Froese, Ian. « 'We say no' : Manitoba defies Ottawa by killing its carbon tax plan » (3 octobre 2018), en ligne : CBC News <<https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-carbon-tax-green-plan-1.4849128>>.

Green, Kenneth P. « Canada's Climate Policy : we'll (not) always have Paris » (7 avril 2017), en ligne : Fraser Institute <<https://www.fraserinstitute.org/blogs/canada-s-climate-policy-we-ll-not-always-have-paris>>.

Gunton, Thomas. « Is Canada setting itself up for a pipeline glut ? » (12 janvier 2017), en ligne : The Globe and Mail <<https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/is-canada-setting-itself-up-for-a-pipeline-glut/article33603108/>>.

Homer-Dixon, Thomas. « The Tar Sands Disaster » (2013), en ligne : The New York Times <<http://www.nytimes.com/2013/04/01/opinion/the-tar-sands-disaster.html>>.

Jaccard, Mark. « Want an effective climate policy? Heed the evidence » (2 février 2016), en ligne : Options Politiques <<http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/fevrier-2016/want-an-effective-climatepolicy-heed-the-evidence/>>.

- La Presse Canadienne. « Copenhague : Charest avertit Harper » (16 décembre 2009), en ligne : <<https://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/general/copenhague--charest-avertit-harper/507818>>.
- Le Hir, Pierre. « Dominique Bourg : La priorité politique devrait être de préserver l'habitabilité de la planète » (14 décembre 2018), en ligne : Le Monde <https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/12/14/dominique-bourg-la-priorite-politique-devrait-etre-de-preserver-l-habitabilite-de-la-planete_5397247_1652612.html>.
- MacEwan University, « Quantifying Disaster » (20 janvier 2017), en ligne : MacEwan News <https://www.macewan.ca/wcm/MacEwanNews/STORY_FT_MAC_ECON_RESEARCH_2>.
- Maljean-Dubois, Sandrine. « COP 24 : que penser du résultat ? » (17 décembre 2018), en ligne : The Conversation <<https://theconversation.com/cop24-que-penser-du-resultat-108949>>.
- McKenna, Ryan. « La Saskatchewan en croisade contre la taxe carbone » (3 janvier 2019), en ligne : La Presse <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201901/03/01-5209838-la-saskatchewan-en-croisade-contre-la-taxe-carbone.php>>.
- McKibben, Bill. « Global Warming's Terrifying New Math : Three simple numbers that add up to global catastrophe- and that make clear who the real enemy is » (2012) Rolling Stone, en ligne : <<https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/global-warmings-terrifying-new-math-188550/>>.
- Perrier, Quentin, Céline Guivarch et Olivier Boucher. « COP 24: le nouveau contexte scientifique des négociations climat » (29 novembre 2018), en ligne : The Conversation, <<https://theconversation.com/cop24-le-nouveau-contexte-scientifique-des-negociations-climat-107815>>.
- Poudrier, Jean-François. « Taxe carbone : l'Ontario lance son propre recours judiciaire contre le fédéral » (2 août 2018), en ligne : Radio-Canada <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1116051/taxe-carbone-tribunaux-ontario-doug-ford-justin-trudeau>>.
- Rosanvallon, Pierre. « Sortir de la myopie des démocraties » (7 décembre 2009), en ligne : Le Monde <http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/07/sortir-de-la-myopie-des-democraties-par-pierre-rosanvallon_1277117_3232.html>.
- Seskus, Tony. « Oil, water and wine: Escalating Alberta-B.C. feud threatens future of Trans Mountain Pipeline » (7 février 2018), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/business/pipeline-notley-horgan-1.4519530>>.
- Shields, Alexandre. « Négociations climatiques ardues à la COP 24, admet McKenna » (11 décembre 2018), en ligne : Le Devoir <<https://www.ledevoir.com/societe/environnement/543383/les-negociations-climatiques-en-pologne-sont-difficiles-admet-mckenna>>.
- Shields, Alexandre. « Trans Canada annonce la fin du projet Énergie Est » (5 octobre 2017), en ligne : Le Devoir <<http://www.ledevoir.com/societe/environnement/509695/transcanada-annonce-jeudi-la-fin-du-projet-d-oleoduc-energie-est>>.

Smith, Marie-Daniele. « Secret briefing says up to \$300-per-tonne federal carbon tax by 2050 required to meet climate targets » (20 mars 2017), en ligne : National Post <<https://nationalpost.com/news/politics/secret-briefing-says-up-to-300-per-tonne-federal-carbon-tax-by-2050-required-to-meet-climate-targets>>.

Tasker, John Paul. « Trudeau cabinet approves Trans Mountain, Line 3 pipelines, rejects Northern Gateway » (29 novembre 2016), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/politics/federal-cabinet-trudeau-pipeline-decisions-1.3872828>>.

The Canadian Press. « New N.B. Premier Blaine Higgs reaffirms plan to fight carbon tax », 10 novembre 2018, en ligne : The Star <<https://www.thestar.com/news/canada/2018/11/10/new-nb-premier-blaine-higgs-reaffirms-plan-to-fight-carbon-tax.html>>.

Tombe, Trevor. « Blocking pipelines is a costly way to lower emissions » (22 novembre 2016), en ligne : Maclean's <<https://www.macleans.ca/economy/economicanalysis/blocking-pipelines-is-a-costly-way-to-lower-emissions/>>.

Tombe, Trevor. « Pipelines and carbon taxes :We're thinking about them all wrong » (24 février 2018), en ligne : CBC News <<https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/road-ahead-trevor-tombe-opinion-alberta-pipelines-carbon-taxes-1.4547589>>.

Wells, Paul. « A carbon tax? Just try them. » (7 novembre 2018), en ligne : Maclean's <<https://www.macleans.ca/politics/ottawa/a-carbon-tax-just-try-them/>>.

5.6 Allocutions, textes présentés durant des conférences et recueil de cours

Bergeron, Onil, « Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec. Partie 1 », présenté à l'Université Laval, 5 avril 2018 [non publié].

Haumont, Francis et Charles-Hubert Born. *Droit du développement durable (DROP2061)*, recueil de cours, Faculté de droit, Université catholique de Louvain, Hiver 2017.

Lavallée, Sophie. « Les obligations internationales du Canada et la diversité provinciale des émissions de gaz à effet de serre : Un terreau fertile pour un contentieux judiciaire protéiforme », Symposium sur l'environnement au tribunal : application des lois canadiennes sur les émissions de GES, présenté à l'Université Laval, 25 et 26 octobre 2018, en ligne : <<https://cirl.ca/files/cirl/les-obligations-climatiques-internationale-du-canada.doc.pdf>>.

Mascher, Sharon. « Payer le prix du carbone? Les systèmes de tarification du carbone de la C.B. et de l'Alberta », Symposium sur l'environnement au tribunal : application des lois canadiennes sur les émissions de GES, présenté à l'Université Laval, 25 et 26 octobre 2018, en ligne : <<https://cirl.ca/files/cirl/tarification-du-bc-et-lalberta.pdf>>.

Mercure, Pierre-François. *Droit international public (DRT 109)*, recueil de cours, Faculté de droit, Université de Sherbrooke, Hiver 2013.

Trudeau, Hélène. « La lutte climatique au Québec et au Canada : les principaux enjeux juridiques », Conférence-midi, présenté à l'Université de Sherbrooke, 14 novembre 2017, en ligne : <https://www.usherbrooke.ca/crrdg/fileadmin/user_upload/Trudeau-Changeements_Climatiques_au_Quebec_et_au_Canada.pdf>.

Vachon, Isabelle. « Les rouages de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, le filet de sécurité fédéral en matière de tarification du carbone », Symposium sur l'environnement au tribunal : application des lois canadiennes sur les émissions de GES, présenté à l'Université Laval, 25 et 26 octobre 2018, en ligne : <https://cirl.ca/files/cirl/vachon_french.pdf>.

5.7 Thèses et autres documents

Dumont, Jean. « Le marché du carbone du Québec (SPEDE) : Analyse et enjeux », *Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement en vue de l'obtention du grade de maître en environnement*, 2013.

Krolik, Christophe. « Le test climat en droit canadien : propositions pour un instrument à la hauteur des enjeux », *Mémoire rédigé dans le cadre du Comité d'experts sur la modernisation de l'ONÉ*, 2017.

Papy, Jacques. « Vers un marché du carbone au Québec : Éléments de réflexion à la lumière de l'analyse économique du droit », *Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal*, 2013.

Perreault, Alex. « Système fédératif, signature et ratification du Protocole de Kyoto : Le Québec a-t-il eu voix au chapitre? », *Assemblée nationale du Québec*, essai de stage, 2011.

Webster, Alain. « L'équité interprovinciale dans la répartition de l'effort de réduction des GES », *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement à l'Assemblée nationale du Québec*, 2003.

6. Sites internet

Assemblée générale des Nations Unies, en ligne : <<http://www.un.org/fr/ga/>>.

Climate Clock : <<https://climateclock.net/>>.

FMI, World Economic Outlook, en ligne : <<https://www.imf.org/en/publications/weo>>.

Global Carbon Atlas, en ligne : <<http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>>.

Climate Initiatives Platform, en ligne : <<http://climateinitiativesplatform.org/index.php/Welcome>>

Zone des acteurs non étatiques pour l'action climatique (NAZCA), en ligne : <<http://climateaction.unfccc.int/>>.

6. Annexes

6.1 Diagrammes

Diagramme n° 1⁷²¹ : Les émissions historiques des GES du Canada en comparaison avec les plans d'action visant la réduction des GES adoptés par le fédéral entre 1995 et 2016 :

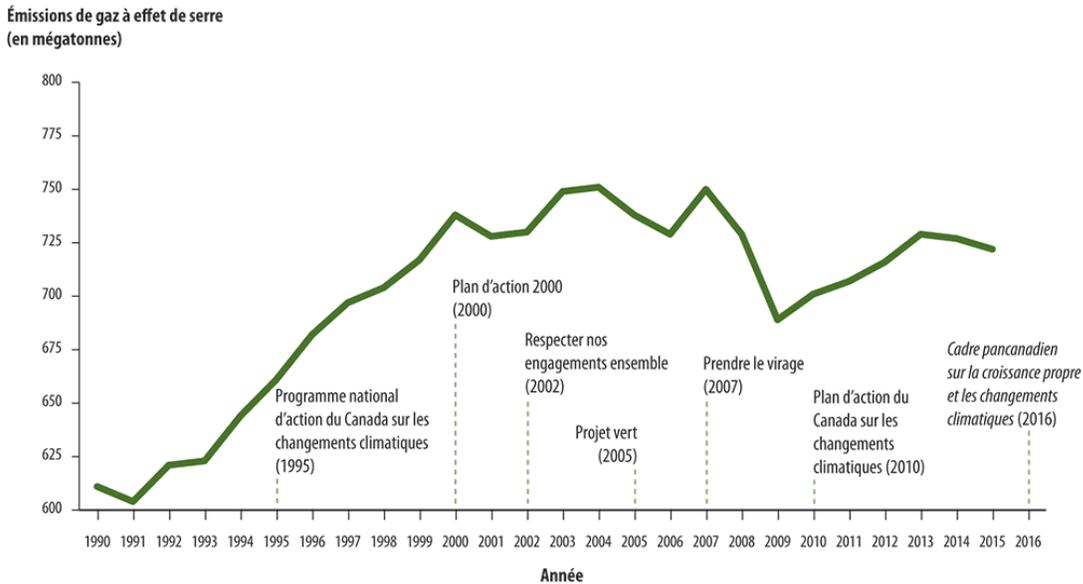
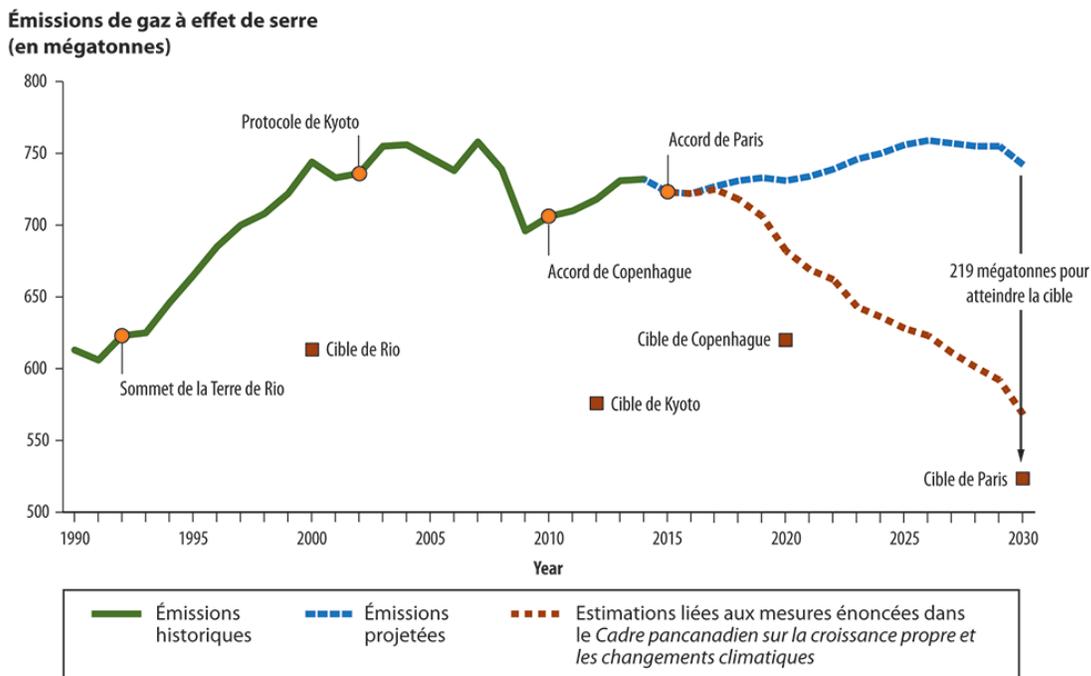


Diagramme n° 2⁷²² : Les émissions historiques de GES du Canada en comparaison aux cibles de Rio, Kyoto, Copenhague et Paris:



⁷²¹ Disponible en ligne : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201710_01_f_42489.html

⁷²² *Idem.*