

RAPPORT DE RECHERCHE :

# Loi provinciale sur la compensation climatique

Publié par : Fondation David Suzuki

Auteurs : Christopher Campbell-Durouflé et Lisa Say

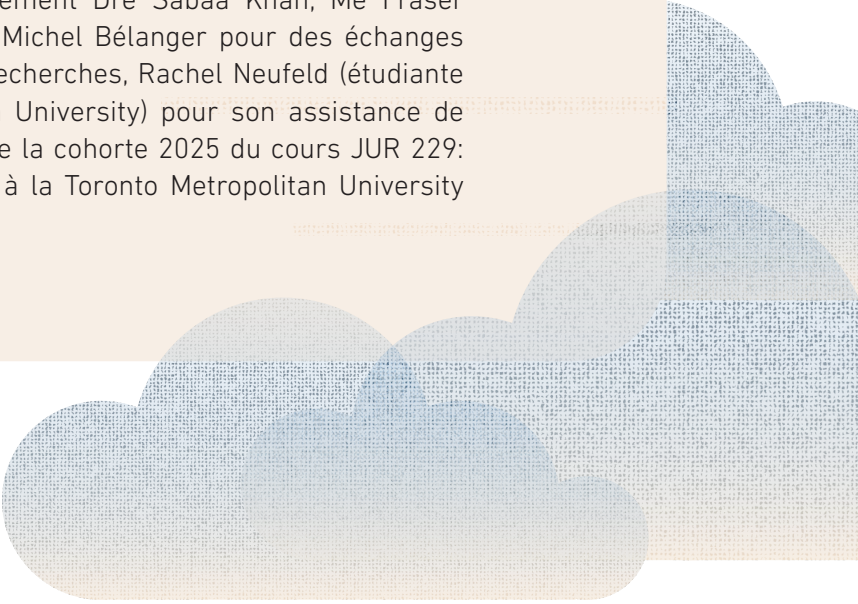


# Introduction

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande de la Fondation David Suzuki (FDS), un organisme sans but lucratif pancanadien et bilingue basé à Montréal, Vancouver et Toronto. La FDS mise sur la sensibilisation et l'analyse de politiques d'intérêt public pour mener son action en faveur de la conservation et de la protection de l'environnement afin d'aider à dessiner un avenir pour le Canada.

Le rapport répond à une série de questions factuelles et juridiques se rapportant à la possibilité pour l'Assemblée nationale du Québec d'adopter une loi sur le recouvrement des coûts considérables des changements climatiques dans la province auprès de certaines entreprises de combustibles fossiles, inspirée par les développements en cours dans les États du Vermont et de New York.

Le rapport a été préparé par Christopher Campbell-Durufié (professeur adjoint, Toronto Metropolitan University et avocat) et Lisa Say (avocate et candidate au Joint Nordic Master Program in Environmental Law). Il est rédigé à titre personnel et n'engage aucune des organisations auxquelles elle et il sont affiliés. L'autrice et l'auteur remercient sincèrement Dre Sabaa Khan, Me Fraser Thompson (Ecojustice) et Me Michel Bélanger pour des échanges fructueux au cours de leurs recherches, Rachel Neufeld (étudiante en droit, Toronto Metropolitan University) pour son assistance de recherche et les étudiant-es de la cohorte 2025 du cours JUR 229: Climate Change and the Law à la Toronto Metropolitan University pour leurs notes de recherche.



# Sommaire

Depuis quelques années, les coûts des changements climatiques au Québec s'alourdissent considérablement pour la population et, par conséquent, pour le trésor public. Par contraste, la contribution fiscale des nombreuses entreprises impliquées dans le secteur des combustibles fossiles (prospection, extraction, raffinage, transport, vente, etc.) n'est pas ajustée en fonction des dommages climatiques, et dépend plutôt d'autres impératifs.

Face à ce paradoxe, l'idée d'une loi obligeant les entreprises de combustibles fossiles à payer une partie des coûts des changements climatiques gagne du terrain. Ce rapport explore la faisabilité d'établir une loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Québec. Pour ce faire, nous menons une analyse du droit québécois pour savoir dans quelle mesure il permettrait aux personnes vivant au Québec ou à la province de recouvrer les coûts climatiques passés ou futurs, offrons une revue comparative des lois québécoises de recouvrement des coûts du tabac et des opioïdes (section 1), ainsi que des lois (dites *Climate Superfund*) déjà adoptées ou proposées dans certains États américains.

Notre analyse relève que, malgré l'urgence climatique, les Québécois·es n'ont pas accès à des données (publiques ou privées) exhaustives chiffrant les coûts des changements climatiques dans la province, tant en termes d'adaptation que de dommages climatiques survenus ou à prévoir. Certaines pistes juridiques et politiques sont identifiées si l'on voulait demander au Gouvernement du Québec de collecter et de publier ces informations, notamment en vertu de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (sections 2 et 3). À l'instar de certains États américains qui ont mandaté leur administration de chiffrer la « facture climatique », le Québec gagnerait à améliorer sa compréhension financière des impacts climatiques si on tient à ce qu'un débat public objectif et informé puisse être tenu sur la manière d'y faire face.

Sur le plan juridique, les doctrines classiques de responsabilité civile et de troubles de voisinage prévues au *Code civil du Québec* s'avèrent difficiles à appliquer aux entreprises de combustibles fossiles, aussi connues sous le nom de « géants des hydrocarbures », ayant causé des dommages importants au système climatique mondial à cause de leurs émissions au fil des décennies. Ce rapport identifie l'inadéquation de concepts juridiques comme le lien de causalité et le voisinage au défi de recouvrer, pour l'État québécois ou des particuliers, les coûts de l'adaptation climatique et de la réparation des dommages dans la province auprès de ces géants (section 4).

Vu ce qui précède, l'adoption d'un régime de redevance réglementaire, basé sur un concept de responsabilité stricte et similaire à celui prévu par les lois québécoises sur le coût du tabac et les opioïdes, offre une avenue plus prometteuse pour le recouvrement par l'État des coûts liés aux changements climatiques (section 5). Le rapport identifie différentes approches pour déterminer les entités qui pourraient être couvertes par un tel régime en ciblant les géants des hydrocarbures qui ont un lien suffisant avec le Québec, par exemple dû à la présence de bureaux ou la vente de combustibles fossiles dans la province (ExxonMobil, Shell, TotalEnergies, Suncor, etc.). Ce régime serait basé sur le principe pollueur-payeur, défini dans la *Déclaration de Rio pour l'Environnement et le Développement* à son principe 16 :

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 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'investissement (nos soulignements).

Enfin, le rapport souligne que le défi juridique le plus significatif pour l'adoption d'une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques tient à sa validité constitutionnelle et son applicabilité à des géants des hydrocarbures dont la majorité des actions préjudiciables au système climatique mondial s'est déroulée en dehors du Québec. Pour respecter le critère juridique du «lien suffisant» lorsque des activités extraterritoriales sont en jeu, tout régime éventuel devrait établir un lien réel et substantiel entre le Québec, l'objet de loi sur le recouvrement de coûts et les entités que l'on cherche à assujettir. La consultation des peuples autochtones afin d'obtenir préalablement leur consentement libre et éclairé est aussi un impératif constitutionnel, tant pour la rédaction de la loi que pour sa mise en œuvre. Les exemples des lois sur le tabac et les opioïdes suggèrent que des contestations judiciaires contre une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Québec sont probables et que le régime devrait être développé avec une grande attention portée aux questions de validité, d'applicabilité et de constitutionnalité (section 6).

Face à l'urgence climatique, la question n'est pas de savoir si des coûts gigantesques en découleront dans la province au cours des années et décennies à venir, mais plutôt quel sera leur montant et qui payera la facture. Si la tendance se maintient, c'est la population qui assumera des milliards de dollars en coûts pour sa qualité de vie, sa propriété, sa santé publique, ses infrastructures, ses activités économiques et son patrimoine culturel. En contrepartie, sans minimiser la complexité politique d'une telle proposition, il semble possible qu'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques permette de tenir les géants des hydrocarbures responsables de leurs actions. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, d'instabilité économique et de crise énergétique mondiale, les sommes amassées pourraient offrir une occasion unique pour une saine gestion budgétaire et un investissement à long terme dans le bien-être de la population. En effet, chaque dollar investi aujourd'hui dans l'adaptation climatique pourrait permettre d'épargner jusqu'à 15 dollars en dommages climatiques à l'avenir.

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	2
<b>Sommaire</b> .....	3
<b>Section 1: Recouvrement des coûts comme approche systémique: tabac et opioïdes</b> ....	7
1.1. Quels sont les mécanismes clés du recouvrement des coûts sous la Loi sur le tabac et la Loi sur les opioïdes?.....	7
1.2. Comment ces coûts ont-ils été déterminés? .....	8
1.3. Comment les entités assujetties sont-elles identifiées? .....	8
1.4. Comment les fonds sont-ils utilisés (budget général, agence spécialisée, etc.)? .....	8
<b>Section 2: Coûts climatiques pour le Québec</b> .....	10
2.1. Quels sont les coûts annuels de l'adaptation climatique et des dommages climatiques au Québec, y compris les coûts liés aux événements climatiques extrêmes? Est-il possible d'estimer ces coûts, de manière rétrospective ou prospective, à partir de données publiques existantes? .....	10
2.2. Le gouvernement est-il obligé d'estimer et de publier ces coûts sur une base annuelle ou pluriannuelle en vertu du cadre législatif actuel? Le public peut-il demander au gouvernement de produire un tel rapport pour une période donnée, p. ex. 1990 – 2025, en vertu du cadre législatif actuel?.....	12
2.3. Conclusion.....	19
<b>Section 3:Recommandations des comités experts mandatés par le gouvernement</b> .....	21
3.1. Quelles sont les principales conclusions du Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques et du Comité consultatif sur les changements climatiques sur (1) les coûts de l'adaptation climatique et (2) les possibles sources de financement de l'adaptation climatique?.....	21
3.2. Conclusion.....	24
<b>Section 4: La notion de responsabilité</b> .....	25
4.1. Survol du droit québécois pertinent au principe du « pollueur-payeur » et de ses limites: Le droit québécois permettrait-il à l'État québécois (p. ex. responsabilité civile, lois environnementales) d'imposer les coûts de l'adaptation et des dommages climatiques au secteur pétrolier? Sinon, quelles sont les principales limites du cadre actuel?.....	25
4.1.3. Les régimes statutaires .....	27
4.2. Comment la responsabilité des entreprises a été formulée dans les lois de recouvrement de coûts sur le tabac et les opioïdes? Quels concepts ont été mobilisés?.....	29

4.3. Comment la responsabilité des entreprises a-t-elle été formulée dans les premières lois de recouvrement du coût des changements climatiques? Considère-t-elle les coûts historiques ou futurs? .....	30
4.4. Quel serait l'avantage d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Québec quant à la notion de responsabilité?.....	32
<b>Section 5: Entités couvertes .....</b>	<b>33</b>
5.1. Peut-on déterminer quelles entreprises d'extraction ou de raffinage de combustibles fossiles ont exercé une activité au Québec entre 1990 et 2025 ou une période similaire? .....	33
5.2. Peut-on déterminer leur part financière du marché québécois de combustibles fossiles?.....	33
5.3. Peut-on déterminer les émissions de GES au Québec de ces entités pour cette période?.....	34
5.4. Peut-on déterminer les émissions globales de ces entités pour cette période, incluant tous les membres du groupe auquel elles appartiennent? .....	35
5.5. Application au Québec.....	35
5.6 Conclusion.....	37
<b>Section 6: Constitutionnalité .....</b>	<b>38</b>
6.1. Compétence provinciale pour adopter une loi sur le recouvrement des coûts climatiques .....	38
6.2. Qualification de la loi: redevance réglementaire ou taxe .....	38
6.3. Extraterritorialité .....	40
6.4. Rétroactivité.....	42
6.5. Double peine .....	43
6.6. Obligation de consultation des peuples autochtones.....	43
6.7 Conclusion.....	44
<b>Annexe A: COMPARAISON DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CLIMATE SUPERFUND AMÉRICAINS .....</b>	<b>45</b>
<b>Notes de fin .....</b>	<b>46</b>

## SECTION 1

# Recouvrement des coûts comme approche systémique : tabac et opioïdes

### 1.1. Quels sont les mécanismes clés du recouvrement des coûts sous la Loi sur le tabac et la Loi sur les opioïdes?

La *Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés au tabac*<sup>1</sup> (*Loi sur le tabac*), adoptée en 2009, et la *Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés aux opioïdes*<sup>2</sup> (*Loi sur les opioïdes*), adoptée en 2023, établissent toutes deux un droit d'action au bénéfice du gouvernement contre certains acteurs pour le recouvrement des coûts de santé liés au tabac et aux opioïdes, respectivement. Ce droit est non subrogatoire, c'est-à-dire que le gouvernement peut intenter une action pour recouvrer les coûts même si des indemnisations ont déjà été versées aux victimes<sup>3</sup>.

Le recouvrement peut se faire de deux manières principales : sur une base collective ou individuelle.

- I. Sur une base collective, pour recouvrer le coût afférent à l'ensemble des bénéficiaires de soins de santé résultant de l'exposition à une ou plusieurs catégories ou types de produits de tabac ou d'opioïdes :

Dès que le gouvernement est en mesure de prouver 1) qu'il y a eu manquement des défendeurs à une règle de conduite, notamment au devoir d'information du public quant aux risques et dangers du produit, 2) que l'exposition au produit peut causer la maladie, la blessure ou l'affection, et 3) que le produit a été offert, distribué ou vendu au Québec durant la période de manquement<sup>4</sup>, une présomption est créée à l'effet que l'exposition ou l'utilisation du produit a engendré le préjudice<sup>5</sup>.

Le gouvernement n'a pas à identifier individuellement les bénéficiaires, ni à prouver la cause de la maladie, de la blessure ou de l'affection pour chaque individu, ni la part du coût afférente à chacun des défendeurs lorsque plusieurs entités sont poursuivies<sup>6</sup>.

La preuve du lien de causalité et du coût peut être établie sur la base de renseignements statistiques ou d'études épidémiologiques<sup>7</sup>.

La responsabilité est proportionnelle à la part de marché du défendeur<sup>8</sup>. Lorsque le manquement est commun à plusieurs défendeurs, la responsabilité est solidaire<sup>9</sup>.

Il est possible pour le tribunal de réduire le montant ou d'ajuster les parts de responsabilité si un défendeur prouve que son manquement n'a pas causé l'exposition, la maladie, la blessure ou l'affection<sup>10</sup>.

- II. Sur une base individuelle, pour recouvrer la partie du coût afférente à certains bénéficiaires déterminés dans la loi :

L'action individuelle tend à faire valoir le droit de recouvrement pour une personne ou un groupe de personnes déterminé dans la loi.

Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer lequel des défendeurs a causé la maladie ou l'affection pour cette personne ou ce groupe de personnes déterminé, le tribunal peut tenir les défendeurs responsables en proportion de leur part de responsabilité relativement au risque de la maladie en question<sup>11</sup>. La présomption du lien de causalité et l'utilisation de la preuve statistique sont permises dans les actions sur une base individuelle<sup>12</sup>.

Les deux lois ont un effet rétroactif permettant le recouvrement, quel que soit le moment où la faute a été commise<sup>13</sup>.

## 1.2. Comment ces coûts ont-ils été déterminés?

La facture totale que le gouvernement a le droit de recouvrer est la somme de la valeur actualisée des dépenses passées relativement à des soins de santé liés au tabac ou aux opioïdes et des dépenses futures raisonnablement prévisibles dans le cadre de ces soins de santé<sup>14</sup>.

La facture comprend les coûts des services médicaux, hospitaliers et pharmaceutiques, ainsi que les médicaments, en plus des coûts des programmes sociaux mis en place pour traiter la maladie, la blessure ou l'affectation liée au tabac ou aux opioïdes<sup>15</sup>. Le coût des programmes de sensibilisation du public pour l'informer des risques associés au tabac et aux opioïdes fait également partie de la facture totale<sup>16</sup>.

## 1.3. Comment les entités assujetties sont-elles identifiées?

L'identification des entités assujetties varie légèrement entre les deux lois.

### Pour la *Loi sur le tabac*:

- **Fabricants:** Tout groupement qui fabrique ou a fabriqué du tabac, un produit dérivé ou qui en renferme, qui fait ou a fait en sorte qu'un autre groupement en fabrique. Lorsqu'une personne tire 10 % ou plus de ses revenus de la fabrication, recherche, mise en marché ou promotion de produits du tabac, ou qui se livre à ces activités, ou qui est une association commerciale de fabricants, elle est assimilée à un « fabricant de produits du tabac »<sup>17</sup>.
- **Grossistes ou détaillants:** Ils ne sont pas considérés comme « fabricants », sauf s'ils leur sont liés<sup>18</sup>.

### Pour la *Loi sur les opioïdes*:

- **Fabricants:** La définition est similaire à celle de la *Loi sur le tabac*, en remplaçant le terme « tabac » par « opioïde »<sup>19</sup>.

- **Grossistes:** Ils sont définis comme étant un groupement qui distribue, vend ou offre en vente des produits d'opioïdes soit aux pharmacies, aux distributeurs ou à d'autres personnes aux fins de revente, soit aux établissements de santé et de services sociaux ou à d'autres prestataires de services de santé à l'intention de patients<sup>20</sup>.
- **Consultants:** Ils sont définis comme étant un groupement qui conseille un fabricant ou un grossiste à propos de la distribution, de la vente ou de la mise en vente de produits d'opioïdes<sup>21</sup>.

Dans les deux lois, la notion de « groupement » est définie de manière large<sup>22</sup>.

## 1.4. Comment les fonds sont-ils utilisés (budget général, agence spécialisée, etc.)?

Les deux lois ne détaillent pas la destination précise des fonds recouverts. Elles indiquent seulement que ces fonds visent à recouvrer les « coûts des soins de santé » pris en charge par le gouvernement. Cela nous porte à croire que le montant recouvert serait, en principe, porté au fonds consolidé du revenu<sup>23</sup>.

En 2012, le Québec a intenté une poursuite de 60 milliards de dollars à l'encontre de divers cigarettiers en vertu de la *Loi sur le tabac*, en parallèle aux recours collectifs citoyens CQTS-Blais lancés en 1998<sup>24</sup>. En 2015, la Cour supérieure condamne Imperial Tobacco, Rothmans-Benson & Hedges et JTI-MacDonald à payer 15 milliards aux victimes, décision confirmée en 2019 par la Cour d'appel<sup>25</sup>. Lorsque les entreprises de tabac se sont placées sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, tous les autres recours, dont celui du gouvernement du Québec, ont alors été suspendus.

Le 6 mars 2025, la Cour supérieure de l'Ontario approuve le plan d'arrangement avec les créanciers<sup>26</sup>. Les membres du recours collectif obtiennent 4,119 milliards, de même que la création d'une fondation caritative visant à financer des programmes de lutte contre les maladies liées au tabac. Les provinces et territoires, de leur côté, obtiennent 6,202 milliards collectivement, dont 26,8248 % pour le Québec<sup>27</sup>, soit 1,664 milliard ou une infime fraction des 60 milliards initialement recherchés.

Par ailleurs, la *Loi sur les opioïdes* a permis au Québec de se joindre à l'action collective pancanadienne intentée par la Colombie-Britannique en 2018 contre 49 sociétés qui fabriquent, commercialisent et distribuent des produits opioïdes au montant de 85 milliards de dollars. En 2024, la Cour suprême rejette les prétentions des défenderesses qui contestent la constitutionnalité de la loi britannico-colombienne (*Opioid Damages and Health Care Costs Recovery Act*) au motif qu'elle ne respecte pas les limites territoriales constitutionnelles des compétences législatives provinciales et qu'elle viole l'ordre constitutionnel du Canada en portant atteinte à la souveraineté des autres gouvernements du Canada.<sup>28</sup> L'action collective suit donc son cours.

## SECTION 2

# Coûts climatiques pour le Québec

### **2.1. Quels sont les coûts annuels de l'adaptation climatique et des dommages climatiques au Québec, y compris les coûts liés aux événements climatiques extrêmes? Est-il possible d'estimer ces coûts, de manière rétrospective ou prospective, à partir de données publiques existantes?**

Les catastrophes naturelles ont toujours marqué le paysage québécois, mais leur fréquence et leur intensité augmentent de façon alarmante en raison de l'urgence climatique, entraînant avec elles une explosion des coûts pour les contribuables. Bien que des facteurs socio-économiques comme l'inflation, l'accroissement démographique et le vieillissement des infrastructures expliquent une partie de cette augmentation, les données pointent clairement du doigt la crise climatique comme moteur de cette hausse<sup>29</sup>.

Dans la présente section, les coûts directs désignent ceux liés à la réparation des dommages causés par les événements météorologiques extrêmes (c.-à-d. ceux dont l'intensité ou la fréquence sont exceptionnelles pour une région et une période donnée) et par les événements climatiques à évolution lente (comme la fonte du pergélisol, l'érosion côtière ou la perte de la biodiversité). Les coûts indirects sont ceux qui résultent de ces dommages, par exemple pour la santé publique et l'économie.

Trois conclusions se dégagent. Premièrement, les coûts des changements climatiques au Québec sont gigantesques et croissants, se chiffrant dans les dizaines de milliards et menaçant la vie humaine, le bien-être de la population, de même que le patrimoine culturel et naturel. Deuxièmement, l'adaptation climatique représente par implication une occasion d'investissement énorme, à la fois pour les acteurs privés et publics. Une étude estime que chaque dollar

investi aujourd'hui permettra d'épargner jusqu'à 15 dollars en dommages aux infrastructures et 10 dollars en pertes économiques<sup>30</sup>. Troisièmement, nous identifions un manque criant de données publiques systématiques et exhaustives chiffrant les coûts réels des changements climatiques dans la province, directs et indirects, passés et anticipés, incluant le coût des mesures d'adaptation climatiques nécessaires.

#### **2.1.1. Les coûts passés**

##### **a. Les coûts directs passés**

À l'échelle nationale, le Bureau d'assurance du Canada (BAC) estime que les pertes assurées liées aux événements météorologiques extrêmes dépassent désormais les 2 milliards de dollars par an<sup>31</sup>. Avant 2010, ces catastrophes représentaient environ 1 % de la croissance annuelle du PIB canadien<sup>32</sup>. Depuis, cette proportion a grimpé à 5-6 %<sup>33</sup>. Dans le Nord canadien, où le réchauffement est deux fois plus rapide que la moyenne mondiale, la fonte du pergélisol entraîne des dégâts considérables aux infrastructures. L'aéroport d'Iqaluit a par exemple dû investir 300 millions de dollars pour réparer ses pistes<sup>34</sup>. Les sécheresses touchent aussi l'économie : les paiements d'assurance-récolte sont passés de 890 millions de dollars en 2018 à 4,9 milliards de dollars en 2022, soit une augmentation de 550 % en quatre ans<sup>35</sup>.

Au Québec, les dommages assurés ont atteint 680 millions de dollars en 2023 (contre 580 millions en 2022)<sup>36</sup>. L'ouragan Debby, qui a frappé le sud de la province en août 2024, a causé des dégâts estimés à 2,5 milliards de dollars<sup>37</sup>. Les inondations printanières de 2019 ont coûté plus de 470 millions de dollars au gouvernement québécois<sup>38</sup>, et les dépenses pour éteindre les feux de forêt ont explosé à 167 millions de dollars en 2023 (contre 22 millions en 2022 et 49 millions en 2021)<sup>39</sup>.

La base de données canadienne sur les catastrophes donne un aperçu de certains coûts passés des changements climatiques au Québec<sup>40</sup>. Des données sont disponibles pour les désastres naturels de 1900 à 2020 (le plus récent événement étant la tempête ayant frappé le sud du Québec et de l'Ontario en novembre 2020) et les coûts peuvent être normalisés en dollars de 2016. Ainsi, on peut lire que les orages graves qui ont frappé la Montérégie en juin 2008 ont coûté 194 millions. Cependant, les données sont incomplètes et la plupart des coûts des catastrophes rapportés contiennent la mention « inconnu ».

### **b. Les coûts indirects passés**

Au-delà des dommages matériels, les changements climatiques entraînent des coûts indirects qui affectent profondément la qualité de vie des Québécois-es, la santé publique et l'économie, touchant plus durement les communautés autochtones et situées dans le nord du Québec, et les personnes racisées et/ou vivant dans la pauvreté.

En 2023, une sécheresse a provoqué une chute de 30 % des profits d'Hydro-Québec pour les neuf premiers mois de 2024<sup>41</sup>. La congestion routière à Montréal, aggravée par la dégradation des infrastructures en raison du gel-dégel, a causé une perte de productivité estimée à 6,13 milliards de dollars en 2023<sup>42</sup>.

La santé publique est également gravement touchée : 620 et 2 700 décès prématurés à l'échelle nationale sont liés à la fumée des feux de forêt<sup>43</sup>, avec des coûts estimés entre 410 millions et 19 milliards de dollars par an en raison des effets à court et à long terme<sup>44</sup>. Au Québec, la chaleur extrême coûte annuellement 15 millions de dollars en santé et 5 millions en coûts indirects, notamment en raison des journées de travail perdues<sup>45</sup>. Dans le nord de la province, la fonte du pergélisol aggrave la crise du logement en affectant les fondations des maisons et des routes, et complexifie l'approvisionnement en biens essentiels<sup>46</sup>.

#### **2.1.2. Les coûts futurs**

Les projections disponibles brossent un portrait alarmant de la facture à venir si, à l'échelle mondiale, les efforts pour atteindre la carboneutralité restent insuffisants. Les dépenses publiques nationales

pourraient ainsi grimper de 5 milliards de dollars en 2025 à 55 milliards en 2100<sup>47</sup>.

#### **a. Les coûts directs futurs**

Les infrastructures sont particulièrement vulnérables. Au Québec, l'érosion côtière menace environ 65 % du littoral dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-Nord, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine<sup>48</sup>, avec des dommages qui pourraient atteindre 171 milliards de dollars d'ici 2065 en raison des inondations et 859 millions de dollars en raison de l'érosion côtière<sup>49</sup>.

Les municipalités québécoises devront déboursier 433 millions de dollars par an entre 2025 et 2055 pour la gestion des eaux pluviales et la prévention des inondations<sup>50</sup>.

À titre indicatif, la fonte du pergélisol pourrait entraîner des dommages annuels de 73 à 85 millions de dollars aux routes au Yukon d'ici les vingt prochaines années, ce qui représente jusqu'à 90 % de ses dépenses routières actuelles<sup>51</sup>. Les dommages annuels aux bâtiments du nord pourraient grimper à 76 millions de dollars d'ici la fin du siècle<sup>52</sup>. Dans le reste du Canada, les dommages annuels aux résidences et aux bâtiments dus aux inondations pourraient atteindre 13,6 milliards de dollars d'ici 2100<sup>53</sup>.

#### **b. Les coûts indirects futurs**

Les vagues de chaleur, la pollution de l'air et la circulation de nouvelles maladies infectieuses liées à un climat plus chaud et humide pourraient avoir de très graves conséquences économiques. Si la tendance actuelle se maintient, les changements climatiques pourraient réduire le PIB canadien de 5,8 % d'ici 2100, entraînant des pertes de revenus estimées entre 391 et 865 milliards de dollars<sup>54</sup>. La chaleur pourrait aussi causer une perte de 128 millions d'heures de travail d'ici 2100, l'équivalent de 62 000 employés à temps plein<sup>55</sup>. Les ménages risquent de voir leurs revenus chuter de 19 % en moyenne, et jusqu'à 23 % chez les moins nantis, creusant davantage les inégalités<sup>56</sup>.

Au Québec, les entreprises pourraient voir leurs coûts grimper entre 9,2 milliards et 12,3 milliards de dollars d'ici 2075<sup>57</sup>, tandis que les coûts en santé

pourraient atteindre entre 535 et 943 millions de dollars au cours des 50 prochaines années<sup>58</sup>.

### 2.1.3. Les impacts non pécuniaires

Au-delà des coûts matériels et économiques, la crise climatique menace le patrimoine culturel et naturel du Québec. L'érosion des berges et les inondations risquent de détruire des lieux historiques et des paysages emblématiques, comme le site patrimonial de La Grave aux Îles-de-la-Madeleine<sup>59</sup> ou le fameux rocher Percé en Gaspésie<sup>60</sup>.

Dans le nord, la fonte des glaces et l'altération des conditions météorologiques bouleversent le mode de vie et la sécurité alimentaire des communautés inuites<sup>61</sup>. La raréfaction de la neige dense compromet la chasse, la pêche et la transmission du savoir ancestral de construction des igloos<sup>62</sup>. Cela risque d'entraîner la disparition de cultures millénaires<sup>63</sup>, de même que la perte de revenus liés au tourisme et à l'artisanat<sup>64</sup>.

### 2.1.4. Investir dans l'adaptation

Les changements climatiques entraînent des coûts directs et indirects considérables, une tendance appelée à s'accroître si les mesures d'atténuation des émissions de GES restent insuffisantes à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, les investissements consacrés à l'adaptation climatique, tels les programmes de soins de santé préventifs, la résilience des bâtiments face aux aléas climatiques et la pérennisation des infrastructures de transport présentent une occasion unique d'investissement dans le bien-être des populations et de saine gestion budgétaire.

En effet, chaque dollar investi dans l'adaptation climatique au Canada peut générer des économies allant jusqu'à 15 dollars en dommages aux infrastructures et 10 dollars en pertes économiques évitées<sup>65</sup>. Plus spécifiquement, l'adaptation au Québec pourrait permettre d'économiser 21,5 milliards de dollars en prévention des inondations et d'éviter 9,73 milliards de dollars en dommages liés à l'instabilité du réseau hydroélectrique<sup>66</sup>. Un exemple concret est la digue de Sainte-Marthe-sur-le-Lac. Au coût de 55 millions de dollars, elle protège plus de 600 résidences et doit prévenir de nouveaux dommages après les records de 2019 qui avaient coûté 192 millions de dollars<sup>67</sup>.

Enfin, rappelons que le Canada a ratifié l'Accord de Paris, qui contient une obligation internationale de prendre des mesures d'adaptation à son article 7. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui offre les bases scientifiques pour les négociations internationales sur le climat et la mise en œuvre de l'Accord, note que l'adaptation climatique «gén[ère] de multiples avantages» et que les «solutions intégrées et multisectorielles qui s'attaquent aux inégalités sociales, différencient les réponses en fonction des risques climatiques et transcendent les systèmes, accroissent la faisabilité et l'efficacité de l'adaptation dans de multiples secteurs»<sup>68</sup>.

## 2.2. Le gouvernement est-il obligé d'estimer et de publier ces coûts sur une base annuelle ou pluriannuelle en vertu du cadre législatif actuel? Le public peut-il demander au gouvernement de produire un tel rapport pour une période donnée, p. ex. 1990 – 2025, en vertu du cadre législatif actuel?

L'état actuel du cadre normatif québécois ne semble pas prévoir d'obligation explicite enjoignant le gouvernement à chiffrer et à diffuser de manière systématique le coût des changements climatiques, incluant ceux de l'adaptation et de la réparation des dommages. Une interprétation novatrice de certaines lois existantes pourrait néanmoins offrir un fondement à une obligation légale, ou à tout le moins politique, d'estimer et de publier ces coûts pour une période donnée (p. ex. 1990 - 2025). Pour plus de clarté, l'ajout d'une telle obligation dans des textes législatifs futurs semble également bienvenu.

Quatre hypothèses juridiques sont identifiées. D'une part, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>69</sup> (*Loi sur l'accès*) pourrait être utilisée pour vérifier l'existence de données sur les risques climatiques, les coûts de l'adaptation, et les coûts de l'inaction dans des documents publics qui n'auraient pas été communiqués au public. D'autre part, et surtout si ces demandes d'accès révèlent l'absence de ces données de la part de l'État, un pourvoi en contrôle judiciaire pour enjoindre le ministre de

l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (Ministre) à accomplir un acte auquel la loi l'oblige (article 529(3), *Code de procédure civile*) pourraient être envisagés, fondés sur la *Loi sur le développement durable*<sup>70</sup> (LDD), la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE)<sup>71</sup> et le mandat général du Ministre<sup>72</sup>. Ces recours se révèlent fort incertains vu l'état actuel du droit, tant à cause du libellé de ces lois qu'en raison du délai raisonnable à partir duquel il faut tenter le pourvoi.<sup>73</sup>

Enfin, la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif - Pour une réglementation intelligente*<sup>74</sup> oblige la province à produire une analyse d'impacts économiques sur les entreprises pour 1) les lois et règlements déjà en vigueur, 2) tout projet de loi ou de règlement et 3) tout projet d'orientation, de politique ou de plan d'action dont devraient découler des projets de loi ou de règlement. Vu les coûts anticipés des changements climatiques pour les entreprises (tant directs qu'indirects), il semble logique qu'une telle analyse d'impacts doive être produite pour les nombreux règlements, plans, lois et politiques se rapportant à l'adaptation et à la réparation des dommages dans la province. Vu la nature non contraignante du décret en question, il semble que l'obligation de la province en la matière soit davantage politique que juridique.

Nous notons enfin que les recommandations des comités experts mandatés par le gouvernement (Comité consultatif sur les changements climatiques et Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques), de même que celles du GIEC et d'autres ONG internationales, appuient clairement l'argument de nature politique quant à la collecte et la publication des coûts liés aux changements climatiques. Elles ne lient pas le gouvernement du Québec et ne constituent pas des sources juridiques pouvant être appliquées par un tribunal lors d'une demande d'injonction, mais apportent un contexte interprétatif favorable aux hypothèses juridiques formulées et à la lecture de la politique sur l'allègement réglementaire proposée.

### **2.2.1. Stratégie de développement durable en vertu de la LDD**

Une première hypothèse soutient que, comme la Stratégie de développement durable (SDD) identifie l'adaptation aux changements climatiques comme un objectif majeur, le rapport quinquennal de mise en œuvre requis<sup>75</sup> doit contenir une évaluation des coûts des changements climatiques.

La SDD constitue la clé de voûte de l'action environnementale du gouvernement du Québec et est encadrée par la *Loi sur le développement durable*. La SDD expose «la vision retenue, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable»<sup>76</sup>. L'un des objectifs de la LDD est de permettre au gouvernement de «réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable» (art. 1), englobant ainsi des principes comme la santé, la qualité de vie, l'équité et la solidarité sociales, l'accès au savoir, la prévention et le pollueur-payeur. Tous les cinq ans, le ministre doit dresser un rapport de mise en œuvre de la SDD et le soumettre pour approbation au gouvernement<sup>77</sup>. C'est ainsi que la province a publié le Plan pour une économie verte 2030 (PEV 2030) en 2020 ainsi qu'un Plan de mise en œuvre (PMO) quinquennal du PEV 2030.

Le PEV 2030 contient une partie intitulée «S'adapter aux changements climatiques», laquelle identifie certains impacts climatiques (inondations, érosion côtière, impacts dans le nord, etc.) et quatre axes d'action préventive (protéger la santé et la sécurité des citoyens; adapter les infrastructures; adapter l'économie québécoise; et protéger les écosystèmes et la biodiversité). Le PEV 2030 insiste sur la séquence «savoir, s'outiller et agir» afin d'assurer une prise en compte simultanée des dimensions sociales, environnementales et économiques de l'adaptation<sup>78</sup>. Concrètement, cela implique l'acquisition de données de terrain et géospatiales, la cartographie des principaux risques liés aux changements climatiques et la réalisation d'analyses de risques en climat futur. Ces cartes sont destinées à être rendues accessibles à toutes les entités qui en ont besoin pour prendre des décisions, telles que les municipalités ou les investisseurs<sup>79</sup>. Cependant, un

seul enjeu est chiffré, à savoir l'érosion côtière, au montant de 1,5 milliard d'ici 2065<sup>80</sup>.

Le PMO 2024-2029 comporte lui aussi une section intitulée « S'adapter aux changements climatiques » et identifie une dépense publique totalisant 1 235 millions de dollars pour cette période<sup>81</sup>. Cependant, les coûts totaux passés ou futurs des changements climatiques ne sont pas identifiés. Le PMO se limite à indiquer que « Le gouvernement intensifie ses efforts pour mieux comprendre les risques liés aux changements climatiques et les impacts sociaux, économiques et environnementaux qu'ils engendrent »<sup>82</sup>.

Il apparaît difficilement concevable que le gouvernement du Québec puisse faire rapport efficacement, en vertu de l'article 13(3) de la LDD, de la manière dont il compte « s'adapter aux changements climatiques » sans se doter, et sans informer les personnes vivant sur son territoire, d'un portrait exhaustif des coûts des changements climatiques dans la province, incluant les coûts d'adaptation et de réparation des dommages.

### 2.2.2. Cible provinciale de réduction des GES et rapports annuels

Une seconde hypothèse s'appuie sur les articles 46.4 et 46.18 de la LQE et soutient que la détermination de la cible d'atténuation des émissions de GES ainsi que le rapport annuel de la lutte contre les changements climatiques exigent logiquement une évaluation exhaustive des coûts des changements climatiques pour la province.

D'entrée de jeu, la LQE reconnaît « l'urgence climatique » et la nécessité d'une transition juste à la lumière de l'évolution des connaissances et des technologies ainsi que les enjeux liés aux changements climatiques<sup>83</sup>. Le gouvernement doit ainsi fixer périodiquement la cible provinciale de réduction des GES en tenant compte « [d]es conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques »<sup>84</sup>. Le Ministre doit quant à lui publier annuellement « un bilan exhaustif et, lorsque applicable, quantitatif des mesures mises en œuvre relativement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la lutte aux changements climatiques »<sup>85</sup>. Cette dernière expression s'étend logiquement à l'adaptation.

Le document de consultation publié en amont de l'adoption de la cible de réduction des émissions pour 2030 (soit 37,5 % sous le niveau de 1990, et récemment repoussée à 2035<sup>86</sup>) invoque les impacts des changements climatiques pour le Québec, mais demeure très circonspect quant à leur nature et leurs coûts, sans une évaluation globale. Citant le travail du consortium Ouranos, on évalue à 1,1 milliard le coût de l'érosion côtière d'ici 2064 et à 33 milliards le coût des impacts de la chaleur. On avertit également que, à l'échelle canadienne, « les coûts des changements climatiques pourraient passer de 5 milliards de dollars par année en 2020 à 43 milliards de dollars par année en 2050. »<sup>87</sup>

Le dernier bilan de l'action climatique du Ministre contient quant à lui un court chapitre (3 pages) sur « l'adaptation aux changements climatiques », mais offre seulement une discussion qualitative des impacts dans la province. Il chiffre les investissements réalisés, mais ne détaille pas les coûts pour la population ni les dommages subis<sup>88</sup>.

Notre lecture des articles 46.4 et 46.18(2) de la LQE suggère plutôt qu'une évaluation complète des coûts des changements climatiques est requise par la loi et nécessaire pour la bonne gouvernance environnementale.

### 2.2.3 Mandat du Ministre : comprendre, mesurer et conseiller

Une troisième hypothèse, plus incertaine, repose sur le triple mandat du Ministre : comprendre, mesurer et conseiller en matière d'adaptation climatique. On pourrait soutenir qu'en vertu des articles 13(4) de la LDD et 10.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*<sup>89</sup>, une évaluation constante des coûts des changements climatiques dans la province doit être faite, à la lumière des meilleures données scientifiques disponibles.

À son article 13(4), la LDD charge le Ministre d'« améliorer les connaissances » en matière de développement durable et de « mesurer la progression du développement durable et l'intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques ». De même, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* prévoit que le Ministre

conseille le gouvernement «sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques», incluant «l'adaptation aux impacts des changements climatiques et du réchauffement planétaire ainsi que la participation du Québec à des partenariats régionaux ou internationaux portant sur ces matières»<sup>90</sup>.

Plus spécifiquement, le Ministre doit aussi émettre des directives aux ministères et organismes publics en matière de risques climatiques «quant aux méthodes qu'ils doivent appliquer afin [...] d'évaluer et d'intégrer les risques liés aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques dans l'adaptation à ces derniers»<sup>91</sup>. De telles directives lient les ministères et les organismes publics concernés et doivent être rendues publiques<sup>92</sup>.

Bien qu'on puisse être tenté de voir aux articles 13(4) de la LQE et 10.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* une obligation implicite de chiffrer les coûts de la crise climatique au Québec, la mise en œuvre de cette obligation par voie judiciaire risque de s'avérer difficile. En effet, le libellé général de la LDD et de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* n'impose pas explicitement au gouvernement le devoir d'évaluer ces coûts financiers. Un pourvoi en contrôle judiciaire requiert de démontrer que le Ministre avait l'obligation d'agir et qu'il a refusé d'accomplir un devoir impératif imposé par la loi. En l'absence d'une telle obligation claire et non équivoque dans les textes, les tribunaux font généralement preuve d'une grande déférence envers le pouvoir discrétionnaire de l'administration<sup>93</sup>.

#### **2.2.4 Droit d'accès à l'information environnementale**

Une quatrième hypothèse, plus procédurale, suggère que la *Loi sur l'accès* pourrait être utilisée pour vérifier l'existence, et potentiellement pour obtenir, un état des coûts annuels de l'adaptation et des dommages climatiques au Québec, état qui, comme tenu de ce qui précède, devrait logiquement exister. En effet, la *Loi sur l'accès* confère à toute personne le droit d'accéder aux documents d'un organisme public<sup>94</sup>. Ce droit est prépondérant<sup>95</sup> et quasi-constitutionnel<sup>96</sup>,

notamment en vertu de l'article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne (Charte)*<sup>97</sup>.

Il est important de noter que le droit d'accès ne permet pas d'obliger la province à estimer les coûts climatiques, car «[il] ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements»<sup>98</sup>. De plus, la demande d'accès peut être refusée au motif que sa divulgation pourrait avoir des incidences sur des domaines sensibles comme les relations intergouvernementales, les négociations entre organismes publics, l'économie, l'administration de la justice, la sécurité publique, les décisions administratives ou politiques ou encore sur la vérification par le Vérificateur général.<sup>99</sup>

Cela dit, une personne pourrait faire une demande d'accès en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès* afin d'obtenir les documents publics existants sur les coûts annuels de l'adaptation et des dommages climatiques au Québec, y compris ceux liés aux événements météorologiques extrêmes et les événements climatiques à évolution lente.

La demande d'accès doit être suffisamment précise pour être recevable<sup>100</sup>. Une personne pourrait appuyer sa demande sur le fait que le Ministre :

- A mis un accent marqué sur l'adaptation aux changements climatiques dans le Plan pour une économie verte 2030 (PEV 2030) et son Plan de mise en œuvre 2024-2029;
- Doit prendre en compte «les conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques» en fixant la cible provinciale de réduction des GES en vertu de l'article 46.4 de la LQE;
- Doit faire «un bilan exhaustif et, lorsque applicable, quantitatif» de la lutte contre les changements climatiques annuellement en vertu de l'article 46.18(2) de la LQE; et
- A le triple mandat de comprendre, mesurer et conseiller le gouvernement en matière d'adaptation en vertu des articles 13(4) de la LDD et 10.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.

À cela s'ajoute la *Loi sur l'administration financière*, qui exige entre autres que les comptes publics contiennent les renseignements sur les revenus, les dépenses et les autres coûts des ministères, ainsi que «les autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière du gouvernement»<sup>101</sup>.

Il semble donc, à tout le moins, que les dépenses liées à la gestion des catastrophes naturelles liées au climat (prévention et réponse) devraient y figurer, de même que celles associées aux phénomènes à évolution lente (fonte du pergélisol, érosion côtière, perte de la biodiversité) même si elles sont plus complexes à chiffrer.

En outre, la *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*<sup>102</sup> imposera à chaque municipalité régionale de comté de réaliser une démarche de gestion des risques de sinistre incluant l'analyse et l'évaluation des risques présents sur son territoire en tenant compte des changements climatiques<sup>103</sup>. Elle prévoit aussi que le Ministre peut établir un soutien financier, technique ou informationnel pour ces projets<sup>104</sup>.

La loi charge aussi le Ministre de développer un plan national de gestion des risques de sinistre pour améliorer la connaissance, la prévention, la réponse et la résilience à ces derniers<sup>105</sup>. Enfin, le gouvernement peut établir des programmes généraux d'aide financière ou d'indemnisation à l'égard des sinistres ou d'autres événements qui compromettent la sécurité des personnes<sup>106</sup>.

### 2.2.5 Politique sur l'allègement réglementaire

La politique sur l'allègement réglementaire de 2021 pourrait également s'appliquer à l'évaluation des coûts des changements climatiques, puisque l'État cherche à «mieux réglementer» et [à] contrer le fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises, contribuant ainsi à maintenir un environnement d'affaires favorable à leur développement». La politique s'applique 1) aux projets et avant-projets de loi, 2) aux projets de règlement, 3) aux projets d'orientation, de politique ou de plan d'action dont devraient découler des projets de loi ou de règlement et 4) aux lois et règlements déjà en vigueur<sup>107</sup>. On peut penser que les lois, règlements et politiques ou plans en matière d'adaptation et de réparation des dommages

dans la province sont visés par cette politique; un éventuel projet de loi sur le recouvrement des coûts climatiques le serait nécessairement.

L'article 17 prévoit que «Tout projet visé par la présente politique doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire lorsqu'il est soumis au Conseil exécutif». L'analyse d'impact réglementaire doit, entre autres :

- estimer, dans la mesure du possible, les coûts ou les économies. À défaut, une analyse qualitative des coûts ou des économies potentiels doit être réalisée;
- réaliser une appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi;
- et décrire les autres avantages, bénéfiques et inconvénients de la solution projetée.<sup>108</sup>

Notons que la politique sur l'allègement réglementaire contient un mécanisme de reddition de comptes. Selon l'article 31, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie «est chargé de produire annuellement au Conseil exécutif un rapport sur la mise en œuvre et le suivi de la présente politique et des différentes mesures gouvernementales en matière de réglementation intelligente, d'allègement réglementaire et administratif et de tout autre domaine connexe de même qu'en matière de coopération réglementaire avec les autres gouvernements». Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est par ailleurs explicitement visé par la politique à son annexe 1.

Le libellé impératif de l'article 17 de la politique soulève la question de savoir si on pourrait, par voie de contrôle judiciaire, enjoindre le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (Ministre), à conduire une analyse d'impact réglementaire des lois, règlements, projets de loi ou de règlement, ou politiques et plans d'adaptation et de réparation des dommages dans la province. La réponse semble négative, à tout le moins si la véritable nature de la politique (adoptée par voie de décret) est celle «d'une directive, non d'un règlement»<sup>109</sup>. Comme l'a indiqué la Cour supérieure si tel est le cas, il «s'agit d'un engagement politique dont la sanction doit demeurer sur le même plan, c'est-à-dire politique»<sup>110</sup>.

## 2.2.6 Contexte interprétatif

La Charte québécoise affirme à son article 46.1 le droit de toute personne, «dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité». Elle fait ainsi écho à l'article 19.1 de la LQE, lequel est suivi par un droit d'injonction à l'article 19.2.

Pour Sophie Thériault et David Robitaille, ce droit doit s'interpréter comme offrant aux personnes vivant sur le territoire des garanties procédurales, notamment en matière d'accès à l'information et de participation dans la conduite des affaires publiques, surtout si compris dans un contexte juridique large incluant les développements constants en droit international et en relations internationales.

*Toujours dans la perspective du développement durable, il serait possible de faire découler du droit à un environnement «sain» et «respectueux de la biodiversité» des garanties de nature procédurale. De fait, tel que l'énonce l'article 6(e) de la Loi sur le développement durable, «la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique». Des principes similaires sont aussi consacrés par plusieurs instruments internationaux, dont la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Une participation réelle et effective des citoyens aux processus décisionnels susceptibles de compromettre la qualité de leur environnement, y compris l'accès à l'information environnementale et à des recours accessibles et efficaces, contribuerait à la réalisation substantielle du droit à un environnement «sain» et «respectueux de la biodiversité». Il est d'ailleurs pertinent de noter que la reconnaissance d'un droit de participation implicite au droit à l'environnement, garanti par l'article 46.1, suivrait le virage amorcé dans certains domaines du droit par la Cour suprême, qui a reconnu que l'équité du processus est un élément contribuant à l'effectivité des droits et libertés de la personne.<sup>111</sup>*

Les instruments internationaux, tels que l'Accord de Paris, les Objectifs de développement durable pour 2030 (ODD) et le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 et les engagements internationaux non contraignants du Québec apportent un appui significatif à cette interprétation, bien que tous ne soient pas contraignants en droit interne québécois. Deux développements majeurs sont survenus lors de la préparation de ce rapport, à savoir des avis consultatifs sur les changements climatiques par la Cour interaméricaine des droits de l'homme<sup>112</sup> et la Cour internationale de justice<sup>113</sup>. Ils viennent renforcer les obligations des États de prendre des mesures d'adaptation en vertu des traités climatiques et de droits de la personne, notamment en réaffirmant le droit à un environnement propre, sain et durable.

L'Accord de Paris, signé par le Canada, établit un objectif mondial en matière d'adaptation, de résilience et de réduction de la vulnérabilité aux changements climatiques (article 7.1). Il oblige les parties à mettre en œuvre «des plans, politiques et/ou contributions utiles» en la matière, y compris :

c) L'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, compte tenu des populations, des lieux et des écosystèmes vulnérables.

L'article 8 reconnaît la nécessité d'éviter et de réduire au minimum les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, et recommande, de manière non contraignante, d'«améliorer la compréhension, l'action et l'appui» en la matière, par exemple par l'évaluation et la gestion complètes des risques.

Le Comité d'adaptation de l'Accord de Paris a d'ailleurs publié en 2023 un rapport sur l'adaptation aux niveaux national et infranational et identifie qu'il y a des lacunes mondiales en matière de suivi et d'évaluation des coûts climatiques :

- Absence de mesures, d'indicateurs ou de définition commune de la réussite ou de l'efficacité de l'adaptation;

- Disponibilité limitée de données de haute qualité relatives à l'adaptation;
- Manque de capacités techniques et humaines pour concevoir, mettre en œuvre et maintenir des systèmes de suivi et d'évaluation pour l'adaptation;
- Absence de ressources suffisantes pour soutenir la conception, la mise en œuvre et la viabilité à long terme d'un système de [suivi et d'évaluation];
- etc.<sup>114</sup>

La première recommandation formulée est la suivante: «Les gouvernements nationaux et infranationaux devraient concevoir et mettre en œuvre les systèmes de [suivi et d'évaluation] les plus robustes possible compte tenu de leurs données, de leurs capacités et de leurs ressources, tout en cherchant à améliorer la sophistication et l'exhaustivité de ces systèmes au fil du temps».<sup>115</sup>

Les Objectifs de développement durable pour 2030, notamment l'ODD 13 (prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions) incluent clairement l'adaptation et la réponse aux dommages climatiques, tel qu'en témoignent les cibles suivantes :

- 13.1 Renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat;
- 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales;
- 13.3 Améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, l'atténuation de leurs effets et la réduction de leur impact et les systèmes d'alerte rapide.

Le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 est un cadre politique et technique adopté lors de la troisième Conférence mondiale des Nations unies sur la réduction des risques de catastrophe en 2015. Sur

les plans national et local, le Cadre recommande :

(a) D'élaborer des politiques, des plans et des programmes de préparation aux catastrophes et d'intervention d'urgence, ou de revoir et d'actualiser ceux qui existent, en s'assurant du concours des institutions concernées, en tenant compte des changements climatiques et de leur incidence sur le risque de catastrophe, et de faciliter, selon qu'il convient, la participation de tous les secteurs et parties prenantes concernés;

(e) D'adopter des politiques et des mesures publiques en faveur du rôle des agents du service public afin de mettre en place ou de renforcer les mécanismes de coordination et de financement et les procédures de secours et d'organiser et de préparer le relèvement et la reconstruction après une catastrophe<sup>116</sup>.

L'examen de mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre a révélé des lacunes dans les structures législatives et administratives nationales. Le rapport du Secrétaire général des Nations unies note : « il est nécessaire de remédier aux lacunes du dispositif politique, d'assigner des rôles et des responsabilités dans les ministères et les institutions et de renforcer les cadres juridiques et réglementaires relatifs aux risques de catastrophe. En outre, la prise en compte systématique de la réduction des risques de catastrophe dans le financement public et dans les travaux des autorités financières nationales et internationales, ainsi que l'élaboration d'instruments novateurs pour financer cet aspect, peut apporter des solutions au déficit de financement et pallier le court-termisme et les défaillances des marchés »<sup>117</sup>.

En conséquence, le rapport recommande :

Les États membres, par l'intermédiaire des ministères des finances et de la planification économique, augmentent les investissements dans la réduction des risques de catastrophe, envisagent de prendre en compte les impératifs de réduction des risques de catastrophe dans les travaux des banques centrales et des autres autorités monétaires, dans la législation nationale en matière de budget et de dépenses, dans les titres de dette et dans les procédures budgétaires dans tous les secteurs, et élaborent des stratégies nationales de financement de la

réduction des risques de catastrophe, reliées à des cadres de financement nationaux intégrés pour les objectifs de développement durable et le financement de l'adaptation aux changements climatiques (para. 77(g)).

Enfin, mentionnons que le Québec est directement engagé dans la diplomatie internationale climatique depuis longtemps<sup>118</sup>. En plus de participer directement aux conférences des parties de la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* (CNUCC), la province s'est également engagée dans de nombreuses initiatives internationales volontaires<sup>119</sup>. Par exemple, le gouvernement est membre du comité directeur de Regions4, un forum international qui compte près de 50 États fédérés et régions pour favoriser les échanges de meilleures pratiques quant à, entre autres, l'adaptation aux impacts des changements climatiques<sup>120</sup>. De même, le Québec a adhéré en 2016 à l'Alliance internationale pour combattre l'acidification des océans, dont le but est de «prendre des mesures urgentes pour protéger les communautés côtières et leurs moyens de subsistance de la menace de l'acidification des océans et d'autres impacts climatiques et océaniques»<sup>121</sup>.

### 2.3. Conclusion

En somme, aucune disposition législative claire et explicite ne semble imposer au gouvernement l'obligation d'estimer et de publier de manière annuelle ou pluriannuelle les coûts liés à l'adaptation et à l'atténuation des impacts des changements climatiques. Sans ces données, la reddition de compte et l'imputabilité du gouvernement pour ses actions en matière d'adaptation climatique et de réparation des dommages sont difficiles, de même que, *a fortiori*, celles des plus grands émetteurs de GES pour leur contribution à la crise climatique.

La quatrième hypothèse juridique discutée suggère que la *Loi sur l'accès* pourrait être utilisée de manière assez prometteuse pour vérifier à quel point les données sur les risques climatiques, les coûts de l'adaptation, et les coûts de l'inaction sont manquantes. Les trois autres hypothèses juridiques, à savoir des demandes en injonction émanant de la *Loi sur le développement durable* (LDD), la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et le mandat général

du Ministre en vertu de diverses lois, sont beaucoup plus incertaines.

Si l'argument juridique échoue, ce rapport suggère que l'Accord de Paris, les Objectifs de développement durable pour 2030 (ODD), le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 et de manière plus générale les engagements internationaux non contraignants du Québec offrent une série d'arguments techniques et politiques pour demander au gouvernement de produire un rapport sur les coûts des changements climatiques pour une période donnée (p. ex. 1990 – 2025). Les recommandations des comités experts mandatés par le gouvernement discutées en réponse à la question 3 (Comité consultatif sur les changements climatiques et Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques), de même que celles du GIEC et d'autres ONG internationales, apportent encore plus d'eau à ce moulin.

Ces arguments, à la fois juridiques et techniques, pourraient également être soulevés par le Commissaire au développement durable, dont le mandat est rattaché au Vérificateur général. En vertu de son mandat de surveillance, le Commissaire doit faire rapport annuellement 1) de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*, 2) de tout sujet ou de tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable 3) de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration au sens de la *Loi sur le développement durable*, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi et 4) de ses constatations et de ses recommandations ayant trait au Fonds d'électrification et de changements climatiques<sup>122</sup>. Le Commissaire dispose de la légitimité nécessaire pour initier de son propre chef une vérification ou une enquête sur les coûts des changements climatiques, identifiant à la fois les données existantes et celles nécessaires pour assurer une gestion saine et transparente des fonds publics, et pour recommander que le gouvernement produise ces données en vertu de la LQE, la LDD et la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.

Mentionnons enfin que le *Climate Change Accountability Act* de la Colombie-Britannique exige que le gouvernement rende compte chaque année des mesures d'adaptation et produise des évaluations des risques climatiques tous les cinq ans<sup>123</sup> et que la *Environmental Goals and Climate Change Reduction Act* de la Nouvelle-Écosse prévoit l'établissement d'objectifs climatiques en matière d'adaptation<sup>124</sup>. En Ontario, un projet de loi présenté par l'opposition intitulé *Climate Change Adaptation and Resilience Act* entrevoit des exigences relatives à un plan d'action stratégique, un fonds d'adaptation et un centre de ressources<sup>125</sup>. Ces instruments fournissent des exemples pour des développements législatifs similaires au Québec à l'avenir.

## SECTION 3

# Recommandations des comités experts mandatés par le gouvernement

### 3.1. Quelles sont les principales conclusions du Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques et du Comité consultatif sur les changements climatiques sur (1) les coûts de l'adaptation climatique et (2) les possibles sources de financement de l'adaptation climatique?

Trois constats ressortent des travaux du Comité consultatif sur les changements climatiques et du Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques :

1. Les risques climatiques pour le Québec sont considérables. Des coûts économiques et non économiques importants pourraient être subis si les efforts mondiaux de décarbonation sont insuffisants et si l'adaptation au Québec est inadéquate. De très nombreux secteurs sont visés, incluant la biodiversité, la santé, la sécurité et le bien-être, les bâtiments et les infrastructures, les activités économiques, et le système financier.
2. Les efforts d'adaptation sont présentement insuffisants pour répondre à la croissance des risques, ce qui suggère que plusieurs de ces risques pourraient se matérialiser sous la forme de dommages climatiques.
3. L'état des connaissances en matière de risques et d'adaptation climatique est insuffisant, ce qui pose obstacle à la prise de mesures d'adaptation efficaces et à la bonne gouvernance environnementale plus généralement. Le manque d'information sur les risques, possibilités et enjeux, d'objectifs, d'indicateurs et de cibles est un thème

récurrent, et pose obstacle à la tenue d'un débat public informé sur la marche à suivre.

Ni le Comité consultatif, ni le Groupe d'experts ne traitent des sources possibles de financement dans ce contexte, au-delà de suggérer qu'il doit provenir à la fois de sources privées et publiques. Le GIEC aborde plus directement la question du financement dans un rapport de 2022 en se concentrant sur les institutions nécessaires. De récents rapports du World Resources Institute et de la Global Commission on Adaptation mettent l'accent sur l'argument financier en faveur de l'adaptation (c.-à-d. le prisme des dividendes triples) et sur les actions que peuvent prendre les acteurs publics et privés pour réaliser l'investissement nécessaire (p. ex. établir un cadre institutionnel basé sur une solide compréhension des besoins et capacités en la matière).

Le financement privé est toujours approché dans une logique volontaire et, au meilleur de nos recherches, le principe pollueur-payeur ou la responsabilité des plus grands émetteurs de GES ne sont jamais mentionnés par ces entités.

#### 3.1.1. Comité consultatif sur les changements climatiques

Comme de nombreux territoires autour de la planète, le Québec bénéficie du travail du Comité consultatif sur les changements climatiques, établi en 2020 par la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. Il est composé d'au moins 9 et d'au plus 13 membres chargés de « conseiller le ministre, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques et

technologiques ainsi que des consensus scientifiques en cette matière»<sup>126</sup>.

Bien que la plupart de ses publications portent sur la décarbonation, les questions de l'adaptation climatique et des dommages sont également récurrentes. Ainsi, le 4e Avis au ministre de 2022 traite abondamment des impacts des changements climatiques sur la biodiversité et les services écosystémiques. On y recommande entre autres que le Québec se dote d'une stratégie nationale de la biodiversité<sup>127</sup>, développe un vaste programme d'adaptation des forêts au climat futur et conçoive des outils performants de suivi de la biodiversité et de sa dynamique climatique contribuant à orienter le financement public et privé vers les stratégies de préservation et de restauration<sup>128</sup>. Sur cette dernière question, le Comité s'exprime dans les termes qui suivent :

- «Il faut adapter au Québec des indicateurs alignés sur les travaux du Groupe de travail sur la publication d'informations financières relatives à la nature contribuant à orienter le financement public et privé vers la préservation et la restauration des écosystèmes naturels.
- De plus, la production d'informations sur l'évolution de la biodiversité en lien avec la dynamique climatique doit être soutenue pour pouvoir alimenter de manière fiable la prise de décisions et cibler les actions prioritaires.»<sup>129</sup>

De plus, le 6e Avis de 2024 insiste sur l'adaptation et fait le constat suivant : «Malgré certains progrès en adaptation et de nouvelles initiatives récemment annoncées, les efforts demeurent insuffisants pour répondre à la croissance des risques liés aux changements climatiques». Spécifiquement quant à la mesure des enjeux, le Comité avertit que «les trajectoires à suivre, les cibles et les indicateurs nécessaires pour mesurer notre état d'avancement restent encore à définir»<sup>130</sup>. Les recommandations formulées sont les suivantes :

- «Accroître les efforts d'adaptation pour rendre plus résilients tous les secteurs de la société et les écosystèmes naturels;
- Intégrer l'adaptation dans les activités de tous les ministères, organismes et instances territoriales;

- Perfectionner la capacité de planification en climat futur avec des trajectoires clairement définies;
- Se doter d'objectifs clairs, d'indicateurs, de cibles à atteindre et de mécanismes de suivi des progrès en adaptation;
- Mettre en œuvre une stratégie pour rendre la forêt québécoise résiliente.»<sup>131</sup>

Enfin, une courte Note climatique de 2025 traite directement de l'adaptation climatique. Après avoir réalisé un survol des coûts des changements climatiques dans la province, le Comité affirme : «Il est essentiel que le Québec adopte une posture proactive en matière d'adaptation aux changements climatiques et qu'il prenne en compte adéquatement les changements qui affectent et continueront d'affecter notre société, avec des coûts, notamment économiques, en forte croissance. Dans ce contexte, le gouvernement du Québec a un rôle fondamental et structurant à jouer en exerçant un fort leadership collaboratif pour que le Québec devienne plus résilient»<sup>132</sup>. La majeure partie de la Note est consacrée au premier rapport du Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques, présenté ici-bas.

### 3.1.2. Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques

En 2023, le gouvernement annonce la création du Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques avec un mandat ponctuel et double : 1) identifier les priorités pour le développement des connaissances scientifiques en matière d'adaptation, soutenir le gouvernement dans la réalisation d'une analyse globale des risques et faire des recommandations en conséquence; et 2) identifier les pistes d'action les plus prometteuses en matière d'adaptation afin d'alimenter la prise de décision et l'élaboration de politiques publiques. Les coprésidents sont alors Alain Webster, président du Comité consultatif sur les changements climatiques et Alain Bourque, directeur général d'Ouranos.<sup>133</sup>

Le Groupe fait rapport en 2024<sup>134</sup>. Vingt recommandations se déclinent en cinq axes stratégiques substantiels (assurer une gestion préventive des écosystèmes naturels et des services écosystémiques; protéger la santé, la sécurité et le

bien-être de tous et de toutes; adapter les bâtiments et les infrastructures et assurer la résilience des systèmes essentiels; favoriser l'adaptation des activités économiques et du système financier face aux risques climatiques; soutenir la capacité d'adaptation et le passage à l'action de tous les acteurs). Ce dernier axe est d'intérêt particulier pour les fins présentes, et inclut les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 5.1.1: Améliorer le processus d'identification des enjeux, objectifs et cibles et assurer le suivi en continu des progrès en matière d'adaptation aux changements climatiques

a. Se fixer des objectifs et des cibles d'adaptation et mettre en place un système de suivi des progrès réalisés.

b. Se doter, lors du renouvellement du PÉV-PMO, d'un processus interne (incluant parfois l'externe) robuste et intégré pour définir une vision à court, moyen et long terme en matière d'adaptation.

RECOMMANDATION 5.2.5: Soutenir activement le développement et la diffusion des connaissances

a. Accroître les investissements en recherche et développement, tant au niveau de la compréhension des risques (aléas soudains et graduels) qu'au niveau des trajectoires d'adaptation.

b. À moyen terme, doter la Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation (SQRI) d'un volet propre à l'adaptation aux changements climatiques.

c. Favoriser une meilleure diffusion et mobilisation des connaissances par le biais d'une variété d'activités de diffusion et de mobilisation des connaissances.<sup>135</sup>

Une série de recommandations additionnelles sont présentées comme des « Recommandations sur la réalisation d'une appréciation des risques et opportunités climatiques au Québec (AROC) et priorités pour le développement des connaissances. » Le Groupe considère ainsi qu'il est nécessaire de 1) procéder à une AROC afin de sensibiliser les décideurs aux risques climatiques grandissants

et accélérer l'adoption de mesures d'adaptation; 2) réaliser l'AROC par systèmes/secteurs essentiels et grandes zones géographiques; 3) impliquer des parties prenantes tout au long de la démarche; 4) si possible, estimer les impacts socioéconomiques des risques climatiques et les opportunités pour les systèmes essentiels et les territoires étudiés; 5) soutenir activement le développement et la diffusion des connaissances<sup>136</sup>.

### 3.1.3. Institutions à l'international

Le GIEC aborde la question du financement et des institutions dans un rapport de 2022 sur les impacts climatiques. Certains paragraphes du Résumé à l'intention des décideurs (négocié et adopté par les représentants des États) pointent vers le besoin de solides cadres institutionnels, une meilleure connaissance des impacts climatiques, et de nouvelles ressources financières pour l'adaptation :

C.5 Des conditions favorables sont essentielles à la mise en œuvre, à l'accélération et à la pérennisation de l'adaptation des systèmes humains et des écosystèmes. Ces conditions incluent l'engagement politique et son suivi, des cadres institutionnels, des politiques et des instruments avec des objectifs et des priorités clairs, une meilleure connaissance des impacts et des solutions, la mobilisation et l'accès à des ressources financières adéquates, le suivi et l'évaluation, et des processus de gouvernance inclusifs (degré de confiance élevé).

C.5.4 Les besoins de financement de l'adaptation étant estimés supérieurs à ceux présentés dans le cinquième rapport d'évaluation, une mobilisation et un accès accrus aux ressources financières sont essentiels pour la mise en œuvre de l'adaptation et la réduction des écarts d'adaptation (degré de confiance élevé). Le renforcement des capacités et la suppression de certains obstacles à l'accès au financement sont fondamentaux pour accélérer l'adaptation, en particulier pour les groupes, les régions et les secteurs vulnérables (degré de confiance élevé). Les instruments de financement publics et privés comprennent

notamment les subventions, les garanties, les fonds propres, la dette concessionnelle, la dette de marché et l'allocation budgétaire interne, ainsi que l'épargne des ménages et les assurances. Le financement public est un important catalyseur de l'adaptation (degré de confiance élevé). Les mécanismes et financements publics peuvent mobiliser le financement du secteur privé pour l'adaptation en s'attaquant aux obstacles réglementaires, financiers et commerciaux réels et perçus, par exemple par le biais de partenariats public-privé (degré de confiance élevé). Les ressources financières et technologiques permettent une mise en œuvre efficace et continue de l'adaptation, en particulier lorsqu'elles sont soutenues par des institutions ayant une solide compréhension des besoins et des capacités d'adaptation (degré de confiance élevé).<sup>137</sup>

Du côté non gouvernemental, une récente étude par le World Resources Institute appelle à accroître le financement pour l'adaptation, améliorer la collecte de données et les méthodes d'évaluation, et augmenter les synergies avec les efforts d'atténuation des émissions. Le prisme des « dividendes triples » est utilisé : les efforts d'adaptation efficaces permettent d'éviter les dommages climatiques, génèrent des avantages économiques, et induisent également des avantages sociaux et environnementaux. L'étude estime que chaque dollar américain investi dans l'adaptation peut rapporter plus de 10,50 USD sur une période de 10 ans<sup>138</sup>.

De manière similaire, la Global Commission on Adaptation publie un rapport influent en 2019 avec comme message principal le suivant : accélérer l'adaptation est un impératif humain, environnemental et économique. La Commission note les coûts énormes des changements climatiques à travers le monde et l'importance évidente de l'investissement en adaptation. L'idée de « révolution dans la compréhension » est intéressante pour les fins présentes, puisqu'elle pointe vers le défi de rendre le risque climatique plus visible dans la prise de décision par les acteurs publics et privés et, du même fait, vers la nécessité de données exhaustives et fiables :

Une révolution dans la compréhension [est nécessaire] pour garantir que les risques auxquels les sociétés et les économies sont confrontées soient pleinement appréhendés et reflétés dans les décisions des acteurs publics et privés. Un élément clé est la nécessité de rendre le risque visible, ce qui nécessite une caractérisation plus précise des personnes et des éléments exposés, et des raisons pour lesquelles ils le sont. Pour rendre le risque visible, les secteurs public et privé peuvent collaborer pour une tarification plus explicite du risque dans les décisions économiques et financières. Il est tout aussi important de comprendre ce qui fonctionne et les options à privilégier en soutenant l'apprentissage par l'expérience, en stimulant les innovations scientifiques et technologiques, en partageant des solutions et en testant de nouveaux modèles économiques et services financiers. Il est important de prendre en compte toutes les formes de connaissances, en reconnaissant que les précieuses connaissances locales appartiennent aux communautés et aux populations autochtones<sup>139</sup>.

### 3.2. Conclusion

En somme, ni le Comité consultatif sur les changements climatiques, ni le Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques, ni le GIEC ne traitent des sources possibles de financement pour l'adaptation, au-delà de suggérer qu'il doit provenir à la fois de sources privées et publiques. Le principe pollueur-payeur ou la responsabilité des plus grands émetteurs de GES sont laissés au rang des questions politiques à être décidées par d'autres instances. En revanche, le consensus est frappant quant aux trois constats suivants au Québec et ailleurs : 1) l'ampleur croissante des risques climatiques, 2) le caractère insuffisant des actions d'adaptation prises à ce jour, et 3) le manque criant de connaissances solides en matière de risques climatiques et d'actions à prendre.

## SECTION 4

# La notion de responsabilité

### **4.1. Survol du droit québécois pertinent au principe du « pollueur-payeur » et de ses limites : Le droit québécois permettrait-il à l'État québécois (p. ex. responsabilité civile, lois environnementales) d'imposer les coûts de l'adaptation et des dommages climatiques au secteur pétrolier? Sinon, quelles sont les principales limites du cadre actuel?**

#### **4.1.1. La responsabilité civile (art. 1457 CcQ)**

##### **a. Survol du droit**

L'article 1457 du *Code civil du Québec* (CcQ) constitue l'ossature du régime général de la responsabilité civile au Québec. Il enjoint à toute personne « de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui ». Pour engager la responsabilité d'un individu ou d'une entité, la victime d'un préjudice doit démontrer, par prépondérance de probabilité, trois éléments : la faute, le préjudice souffert et un lien de causalité suffisant entre les deux.

Dans le contexte environnemental, l'article 1457 du CcQ présente un intérêt certain, notamment au regard des plus grandes entreprises de combustibles fossiles au monde (en anglais, *carbon majors* et ci-après : géants des hydrocarbures). En effet, ces géants (p. ex., ExxonMobil, Chevron, Shell, TotalEnergies) sont responsables de plus de 72 % des émissions mondiales cumulatives de GES depuis 1854 et ont souvent délibérément dépensé des sommes considérables pour semer le doute sur la science du climat alors qu'elles étaient informées, dès les années 1970, des risques climatiques associés à leurs produits<sup>140</sup>.

Le régime général de responsabilité civile peut être pertinent pour une future action climatique en raison de sa conception large du préjudice<sup>141</sup> et de la possibilité d'accorder des dommages-intérêts punitifs en cas de contravention intentionnelle à la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*<sup>142</sup> (Charte québécoise). L'article 46.1 de la Charte québécoise consacre le droit de toute personne à « vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité » et peut servir de cadre interprétatif pour la responsabilité civile<sup>143</sup>. Il a par exemple été invoqué dans *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, une action collective n'ayant jamais franchi l'étape de la certification<sup>144</sup>.

##### **b. Principales limites**

Malgré certains attraits, l'application de 1457 du CcQ à l'action d'acteurs privés ou publics ayant contribué à la crise climatique demeure incertaine, principalement en raison des limites présentées dans cette section. Ces limites sont autant de raisons de développer un cadre nouveau de redevance réglementaire dans une loi sur le recouvrement des coûts climatiques.

#### **b.1 Le standard de conduite et la faute**

En droit québécois, la faute s'apprécie selon les standards de conduite et les connaissances scientifiques qui prévalaient au moment des faits<sup>145</sup>. Une entreprise poursuivie pour sa contribution aux changements climatiques pourrait argumenter que sa conduite n'était pas fautive au moment des faits reprochés et que les normes environnementales en vigueur au cours des dernières décennies autorisaient, explicitement ou implicitement, ses émissions de GES<sup>146</sup>.

Évidemment, le respect de la loi n'est pas un rempart contre la possibilité de commettre une faute<sup>147</sup>.

Comme le note Girard, «[m]ême avant l'avènement de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le fait de polluer l'environnement était susceptible de constituer une faute civile reconnue par un tribunal quand cette pollution nuisait à autrui»<sup>148</sup>. Les recherches historiques montrent d'ailleurs avec un niveau de détail croissant à quel point les géants des hydrocarbures avaient une compréhension approfondie du réchauffement climatique et du rôle de leurs produits dès les années 1970<sup>149</sup>. Des questions factuelles et probatoires complexes doivent donc être résolues pour démontrer si et à partir de quand l'extraction, la transformation, la promotion et la vente de combustibles fossiles à très grande échelle peuvent être considérées comme fautives.

## b.2 L'attribution de la faute et la causalité

Bien que le droit québécois reconnaisse la faute contributive<sup>150</sup> et la responsabilité partagée<sup>151</sup>, l'attribution de la faute demeure difficile devant une problématique aussi multifactorielle que les changements climatiques. En effet, on ne peut relier un événement météorologique extrême survenu au Québec aux actions d'une entreprise spécifique que de manière probabiliste. Même en suivant cette logique, déterminer la part exacte qui lui est imputable est également une tâche complexe puisque chaque géant des hydrocarbures, pris individuellement, a seulement contribué à une part de l'accumulation excessive actuelle de GES dans l'atmosphère.

Une décision de la Cour régionale de Hamm, en Allemagne, montre que ces questions ne sont pas nécessairement irrésolubles. Bien que la demande en dommages-intérêts d'un fermier péruvien contre l'entreprise énergétique RWE ait été rejetée (parce que le risque immédiat d'inondation de la propriété du plaignant n'était pas suffisamment élevé), la Cour a confirmé le principe selon lequel des grands émetteurs de GES peuvent être tenus responsables des conséquences de leurs émissions cumulatives, même au-delà des frontières de l'Allemagne<sup>152</sup>.

## b.3 La prescription extinctive

Au Québec, le délai de prescription pour les recours fondés sur un droit personnel est de trois ans<sup>153</sup>

à partir du premier constat du préjudice<sup>154</sup>. Si la victime ignore l'identité du responsable, le délai est suspendu<sup>155</sup>. Cependant, si elle entretient quelque doute quant à l'identité de l'auteur, elle est tenue de faire preuve de diligence et de le rechercher activement<sup>156</sup>. Une action en responsabilité civile contre un géant des hydrocarbures visant ses émissions cumulatives sur une longue période se heurterait donc certainement à l'argument que l'action est prescrite.

Toutefois, le préjudice climatique et ses auteurs sont difficiles à discerner, face à un phénomène multifactoriel, global et cumulatif, et une causalité probabiliste. Pour les événements météorologiques extrêmes (p. ex., inondations, feux de forêt), il s'agit de quantifier la différence entre la fréquence ou la force d'un certain événement par rapport à la normale, ce qui peut être difficile ou impossible à identifier dès la première occurrence<sup>157</sup>. Les phénomènes à évolution lente (fonte du pergélisol, érosion côtière, perte de la biodiversité, etc.) se manifestent par définition de manière graduelle et diffuse. L'écoulement du temps est nécessaire pour leur identification, entourant également de flou le moment du «premier constat du préjudice». On pourrait ainsi répondre que le délai de prescription était suspendu tant que la victime n'avait pas constaté le dommage pour la première fois et qu'elle ignorait l'identité du responsable<sup>158</sup>, identification qui n'est possible que depuis peu de temps grâce aux avancées de la science attributive.

## 4.1.2. Le trouble de voisinage (art. 976 CcQ)

### a. Survol du droit

L'article 976 du CcQ énonce que «[l]es voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux». Il permet d'engager la responsabilité d'un propriétaire pour les inconvénients anormaux ou excessifs causés à ses voisins, et ce, sans nécessité de prouver une faute de sa part. Autrement dit, une activité pourtant légale peut entraîner cette responsabilité si le préjudice découlant dépasse les limites de la normalité.

Cette caractéristique rend l'article 976 du CcQ particulièrement intéressant pour les recours en droit de l'environnement et pourrait être invoquée

*a priori* contre certains géants des hydrocarbures au motif que toute interférence significative avec le climat mondial dépasse les limites de la normalité.

## **b. Principales limites**

Malgré son attrait théorique, l'article 976 du CcQ a historiquement été conçu et appliqué aux nuisances localisées, tant pour identifier l'auteur que les «voisins» affectés<sup>159</sup>. Tenter de l'utiliser pour saisir les effets diffus et mondiaux des émissions de GES apparaît, en l'état actuel de la jurisprudence, hautement improbable, bien que des développements juridiques futurs soient possibles. Deux principales limites juridiques sont discutées ici, s'ajoutant à celles discutées précédemment.

### **b.1. La proximité géographique**

Le trouble de voisinage est un recours de droit privé qui exige une proximité géographique entre la source de l'inconvénient et le fonds du «voisin»<sup>160</sup>. Si le libellé de l'article suggère une certaine ouverture à l'élargissement de la notion de «voisinage», une application à l'échelle provinciale nécessiterait une mutation profonde de cette conception juridique afin qu'elle s'applique à l'ensemble de la population québécoise et qu'elle permette un rapport de causalité probabiliste entre les deux fonds. Depuis l'arrêt *Ciment du Saint-Laurent*, la Cour suprême a confirmé cette notion dans la contiguïté spatiale, rendant peu probable sa reconsidération.

### **b.2 Le caractère anormal ou excessif des inconvénients**

Dans l'évaluation du caractère anormal ou excessif des inconvénients, le tribunal doit tenir compte de la nature et de la situation du fonds ainsi que des usages locaux<sup>161</sup>. Le trouble doit également affecter l'usage de la propriété, être grave et récurrent<sup>162</sup>.

L'appréciation du caractère anormal ou excessif des inconvénients se fait *in concreto* en fonction des circonstances actuelles. Ce n'est pas le comportement de l'émetteur qui doit être qualifié d'excessif, mais bien les conséquences concrètes subies par la collectivité au moment présent<sup>163</sup>. Certains des impacts des changements climatiques sont certainement anormaux et excessifs, mais encore une fois un rapport de causalité probabiliste entre les deux fonds serait complètement nouveau.

## **4.1.3. Les régimes statutaires**

### **a. Survol du droit**

Contrairement aux régimes fondés sur les articles 1457 ou 976 du CcQ, les régimes statutaires québécois offrent un levier plus direct pour la responsabilisation des entreprises en matière environnementale. Ils s'alignent sur la logique du pollueur-payeur et permettent généralement de contourner les exigences usuelles liées à la preuve de la faute, au lien de causalité, à la proximité et à la prescription. Ce bref survol montre bien comment la LQE n'a jamais été appliquée de manière décisive à des géants des hydrocarbures et qu'un cadre de redevance réglementaire dans une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques serait plus prometteur. Il montre également que la logique du «pollueur-payeur» est fréquemment suivie en droit de l'environnement, notamment par le biais des redevances réglementaires.

### **b. Régimes de responsabilité stricte et sans faute**

#### **b.1 Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)**

La LQE affirme que: «Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi» (article 19.1) et que «Nul ne peut rejeter un contaminant dans l'environnement ou permettre un tel rejet au-delà de la quantité ou de la concentration déterminée conformément à la présente loi» (article 20). On peut donc se demander si les activités des géants des hydrocarbures contreviennent à la LQE et si le droit d'injonction prévu à l'article 19.2 pourrait être invoqué à leur rencontre.

Sans fournir ici d'analyse exhaustive, il nous semble que l'on doive répondre à la question par la négative puisque la LQE établit un cadre réglementaire entourant les émissions de GES. Ainsi, le Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) a été adopté en vertu de l'article 46.5 et le *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*<sup>164</sup> impose aux grands émetteurs

industriels et aux distributeurs de combustibles fossiles d'acquérir des droits d'émission pour chaque tonne de GES émise ou mise en circulation sur le marché. Ces droits fournissent des incitatifs aux émetteurs pour qu'ils réduisent leurs émissions de GES et permettent à l'État de récupérer une fraction des coûts sociaux de ces émissions, laquelle est insuffisante pour couvrir les coûts des dommages climatiques discutés aux sections 2 et 3.

La finalité de ces droits pourrait être modifiée pour que les redevances imposées reflètent une plus grande part des coûts sociaux des émissions de GES, offrant ainsi une manière de recouvrer une partie des coûts des changements climatiques en utilisant des institutions existantes. À noter, sauf pour Suncor et Shell, les émetteurs assujettis au SPEDE (p. ex. Énergie Valéro inc. pour la Raffinerie Jean-Gaulin à Lévis) ne sont pas des géants des hydrocarbures et n'ont pas d'émissions cumulatives mondiales ayant causé un dommage facilement mesurable au système climatique planétaire<sup>165</sup>.

Plusieurs autres exemples de la logique du «pollueur-payeur» peuvent être trouvés dans la LQE. En vertu de l'article 31.42, par exemple, le ministre de l'Environnement a le pouvoir d'ordonner aux auteurs d'une contamination des sols d'effectuer à leurs frais les études et travaux de décontamination nécessaires. Comme le soulignent les articles 113 à 115.4.4, le ministre dispose d'un large éventail de mesures similaires applicables aux rejets de contaminants en général (article 20) ou aux rejets accidentels (articles 45.3.1 et suivants). Ces dispositions lui permettent d'émettre des ordonnances pour faire cesser une nuisance, exiger des mesures correctrices ou imposer des sanctions administratives, réaffirmant ainsi la primauté de l'intérêt public et la responsabilité financière des pollueurs.

La Cour suprême a confirmé la portée de tels pouvoirs, soulignant que le ministre, agissant dans un rôle administratif et politique de protection de l'intérêt public, peut légitimement prendre en compte des solutions moins onéreuses pour le trésor public, notamment en faisant porter les conséquences financières de la pollution à ceux qui en sont responsables, en conformité avec le principe du pollueur-payeur<sup>166</sup>.

## **b.2 Règlement sur les redevances favorisant le traitement et la valorisation des sols contaminés excavés<sup>167</sup>**

Adopté en vertu de la LQE, ce règlement impose des redevances pour tout sol excavé présentant une contamination anthropique qui quitte son terrain d'origine. Ces redevances, indexées annuellement, visent à encourager le traitement et la valorisation de ces sols plutôt que leur simple enfouissement et à assurer que les coûts de gestion de la contamination soient internalisés par les entreprises.

Ce régime statutaire sans faute s'inscrit dans une logique de responsabilisation des pollueurs pour la contamination des sites résultant de leurs activités, une approche similaire à la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA)<sup>168</sup>. Cette loi fédérale américaine habilite l'Agence de protection de l'environnement à nettoyer les sites contaminés et à contraindre les parties responsables à payer pour ces opérations, et ce, sans égard à la faute ou à la part contributive des industriels d'aujourd'hui, et a servi de sources d'inspiration aux lois *Climate Superfund* récemment adoptées.

## **b.3 Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques (RCAMHH)<sup>169</sup>**

Adopté en vertu de la LQE, le RCAMHH contraint certains promoteurs à verser une compensation financière sans faute pour les atteintes aux milieux humides et hydriques qui sont directement attribuables à leur projet, même si ces atteintes sont autorisées. La valeur de la contribution est déterminée après analyse complète du projet. Elle est versée au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État et sert à financer le Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

## **b.4 Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles<sup>170</sup>**

Adopté en vertu de la LQE, ce règlement impose aux exploitants de lieux d'élimination de matières résiduelles le paiement d'une redevance pécuniaire sans faute pour chaque tonne de déchets reçue. L'objectif est de réduire les quantités de matières

résiduelles qui sont éliminées et d'augmenter la durée de vie des lieux d'élimination. Les redevances perçues permettent le financement de mesures visant à détourner les matières résiduelles de l'élimination, notamment par le biais du Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles. Ces redevances sont indexées chaque année.

#### **b.5 Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau<sup>171</sup>**

Adopté en vertu de la LQE, ce règlement prévoit que certaines industries, dont celles œuvrant dans l'extraction de pétrole et de gaz, doivent payer une redevance sans faute lorsqu'elles prélèvent une qualité d'eau égale ou supérieure à la limite autorisée par règlement. Les sommes perçues sont versées au Fonds bleu et permettent de financer les mesures pour assurer la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau.

L'ensemble de ces régimes partagent une caractéristique fondamentale: ils permettent au gouvernement, par une loi ou un règlement, d'obliger l'utilisateur d'une ressource ou l'entité à l'origine d'une externalité environnementale à contribuer financièrement aux coûts engendrés pour réparer les dommages, sans égard à la faute.

### **4.2. Comment la responsabilité des entreprises a été formulée dans les lois de recouvrement de coûts sur le tabac et les opioïdes? Quels concepts ont été mobilisés?**

Face à l'ampleur des coûts en santé publique, le Québec a adopté en 2009, la *Loi sur le tabac*<sup>172</sup> et, en 2023, la *Loi sur les opioïdes*<sup>173</sup>. La *Loi sur le tabac* a été jugée valide sur le plan constitutionnel par la Cour d'appel du Québec<sup>174</sup>, s'inspirant du précédent de la Cour suprême du Canada dans *Imperial Tobacco*<sup>175</sup>.

Ces lois marquent un tournant dans le droit de la responsabilité civile, en s'éloignant du modèle fondé sur la preuve individualisée de la faute et du préjudice pour adopter une approche réparatrice et collective. Quatre concepts fondamentaux structurent leur approche:

#### **4.2.1. La présomption réfragable de causalité**

Dans la *Loi sur le tabac* et la *Loi sur les opioïdes* et tel que discuté dans la section 1, le gouvernement peut établir la responsabilité d'un fabricant en démontrant trois éléments:

1. qu'il y a eu manquement aux règles de conduite, qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à lui (notamment le devoir d'information du public);
2. que l'exposition au produit peut causer ou contribuer à causer la maladie, la blessure, l'affectation ou la détérioration de la santé d'une personne;
3. que le produit a été distribué ou vendu au Québec pendant tout ou partie de la période du manquement<sup>176</sup>.

Dès lors que ces trois éléments sont prouvés, il est présumé que l'exposition au produit découle du manquement du fabricant et qu'elle a causé ou contribué à causer une maladie, une détérioration de la santé ou un risque pour une partie des personnes exposées<sup>177</sup>. Ce mécanisme constitue un renversement partiel du fardeau de la preuve en faveur de l'État, qui n'a plus à démontrer la causalité de manière individualisée.

#### **4.2.2. Responsabilité structurelle découlant d'une activité économique**

La *Loi sur le tabac* et la *Loi sur les opioïdes* conçoivent la responsabilité des fabricants comme étant structurelle, c'est-à-dire comme étant la cause d'un préjudice collectif inhérent à une activité économique donnée, plutôt que dépendante de la preuve du préjudice souffert par une personne individuelle. Le concept de nuisance publique, issu de la common law, n'est pas mentionné.

#### **4.2.3. L'utilisation de la preuve statistique**

La *Loi sur le tabac* et la *Loi sur les opioïdes* autorisent l'utilisation de preuves statistiques, épidémiologiques et sociologiques pour démontrer le préjudice subi collectivement<sup>178</sup>. Le gouvernement peut ainsi démontrer le lien entre les produits et les maladies sans avoir à identifier les victimes de manière individuelle ni à prouver la cause exacte de

leur condition. C'est le tribunal qui fixe le coût afférent à tous les soins de santé prodigués à l'intérieur de la province, même si l'exposition aurait pu avoir lieu en dehors de la province.

#### 4.2.4. Responsabilité proportionnelle selon la part du marché

Lorsque les présomptions de causalité sont établies et que plusieurs fabricants sont impliqués, la loi prévoit une responsabilité solidaire répartie en fonction de la part du marché de chaque fabricant<sup>179</sup>. Le calcul de cette part du marché est établi par le rapport entre la quantité de produits qu'une entité a fabriqués ou distribués au Québec pendant la période du manquement, et la quantité totale de ces produits vendus ou distribués au Québec par l'ensemble des fabricants pour la même période.

#### 4.2.5. Rétroactivité et absence d'attribution individualisée

Le droit d'action en recouvrement est exercé directement par l'État en son nom propre et non à titre subrogatoire<sup>180</sup>. Autrement dit, il n'est pas nécessaire qu'une action individuelle ou collective ait été intentée par les victimes pour que le gouvernement puisse agir. De plus, la loi a une portée rétroactive, puisqu'elle permet de tenir les entreprises responsables des comportements fautifs antérieurs à son adoption<sup>181</sup>.

### 4.3. Comment la responsabilité des entreprises a-t-elle été formulée dans les premières lois de recouvrement du coût des changements climatiques? Considère-t-elle les coûts historiques ou futurs?

Inspirés par la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* et les initiatives de recouvrement de coûts du tabac aux États-Unis, deux États américains ont adopté une loi sur le recouvrement des coûts climatiques (New York, Vermont) et 11 ont considéré un projet de loi à cet effet, en plus du Congrès<sup>182</sup>.

Ce rapport présente un résumé des caractéristiques principales des initiatives de quatre d'entre eux (Massachusetts, New Jersey, Maryland et Californie), qui se trouvent également à l'annexe A du présent

rapport. À noter, le projet de loi du Maryland a subi de drastiques changements et ne vise plus désormais qu'à calculer le coût des changements climatiques. Nous l'étudierons cependant dans sa forme initiale, lors du dépôt le 8 janvier 2025<sup>183</sup>.

#### 4.3.1 Formulation de la responsabilité des entreprises émettrices

- A. Responsabilité stricte:** Tous les six États envoient un régime de responsabilité stricte des entités émettrices de GES, où le comportement négligent ou fautif n'a pas à être prouvé.
- B. Période de référence:** Elle varie entre 1990, 1995 et 2002 comme point de départ et 2020 ou à la date d'entrée en vigueur de la loi comme point final.
- C. Entités émettrices/entités responsables:** Elles sont généralement définies comme étant des entités (ou leurs successeurs) qui, durant une période de référence donnée, étaient engagées dans l'extraction d'hydrocarbures ou le raffinage de pétrole brut. La formulation utilisée est «*engaged in the trade or business of extracting fossil fuel*»<sup>184</sup>. Cette formulation floue est précisée dans le projet de loi californien, qui indique qu'être engagée dans l'extraction ou le raffinage d'hydrocarbures signifie détenir des parts majoritaires dans une telle entreprise<sup>185</sup>.
- D. Lien suffisant (appelé en anglais *sufficient connection*):** Les entités émettrices doivent avoir un lien suffisant avec l'État législateur afin d'asseoir sa compétence législative. En plus de ce lien, le New Jersey exige aussi que les entreprises paient une taxe de vente pour être considérées comme «entité émettrice»<sup>186</sup>. Le Massachusetts élargit la définition d'entité émettrice pour inclure les entreprises d'hydrocarbures qui font affaire ou qui sont enregistrées sur son territoire ou qui sont nommées agentes de l'État<sup>187</sup>.
- E. Seuil d'émissions:** À l'exception de la Californie, qui n'a aucun plancher d'émissions, les cinq autres États exigent que l'entité responsable ait des émissions

cumulatives de GES supérieures à 1 milliard de tonnes métriques au cours de la période de référence, limitant ainsi la loi aux géants des hydrocarbures. La manière de calculer ces émissions varie d'un État à l'autre, mais la responsabilité est généralement confiée à un agent de l'État qui base ses calculs sur les données publiques existantes. Fait important, les émissions incluent celles liées à toute la chaîne de valeur d'une entreprise (portée 1, 2 et 3), notamment leur utilisation par le consommateur final.

**F. Coût des changements climatiques:** L'État de New York et le Maryland fixent un coût total réglementaire (sans calcul des coûts) à respectivement 75 et 9 milliards échelonnés sur 25 ans (ou 3 milliards par année pour l'État de New York). Les quatre autres États, soit le Massachusetts, le New Jersey, la Californie et le Vermont, prévoient dans leur loi ou projet de loi que leur administration doit évaluer les coûts des dommages climatiques afin de pouvoir en réclamer la facture auprès des entités émettrices. Le Massachusetts a la particularité d'exiger seulement 80 % de la facture aux entités émettrices.

**G. Calcul de la part de responsabilité:** L'obligation financière des entités émettrices est proportionnelle à leurs émissions de GES. Ainsi, dans l'État de New York, si 10 entités sont couvertes par le régime établi, on divisera les 3 milliards à payer chaque année en fonction de la part d'émissions de chaque entité au cours de la période de référence. À noter, pour l'État de New York et le Massachusetts, on ne calcule les parts d'émissions de GES que sur l'excédent d'un milliard de tonnes. Autrement dit, pour faire peser une plus grande part du fardeau fiscal sur les plus grands émetteurs, on soustrait un milliard de tonnes de GES au total des émissions rapportées et on base les parts de responsabilité sur l'excédent seulement.

Pour l'État de New York, le Vermont, le Massachusetts, le Maryland, et le New Jersey, une entité responsable qui détient un intérêt minoritaire de 10 % ou plus dans une autre

entité couverte verra le calcul de sa part applicable de GES correspondre à sa part en plus de la part proportionnelle détenue de l'autre entité couverte.

**H. Plusieurs versements:** Il est possible pour les entités assujetties d'effectuer plusieurs versements pour s'acquitter du montant réclamé par les États.

En somme, les *Climate Superfunds* américains s'appuient généralement sur trois conditions pour tenir les entités visées responsables :

1. Être une entité engagée dans l'extraction d'hydrocarbures ou le raffinage de pétrole brut;
2. Avoir un seuil d'émissions cumulatives de 1 milliard de tonnes de GES au cours de la période de référence, qui coïncide généralement avec l'émergence d'un consensus scientifique sur les dangers des émissions de GES; et
3. L'existence d'un lien suffisant entre l'entité et l'État législateur.

Si ces trois conditions sont satisfaites, l'entreprise visée est tenue financièrement responsable des dommages climatiques, et ce, sans égard à sa faute. Elle peut néanmoins se dégager de sa responsabilité si elle parvient à prouver que c'est une autre entité qui est responsable de ses émissions.

Il importe de noter que ces lois ou projets de loi n'exigent pas que les émissions proviennent de ou atteignent l'État législateur. Le critère central est celui du lien suffisant avec le législateur (*sufficient connection with the state to satisfy the nexus requirements of the United States Constitution*), ce qui reconnaît la nature globale du système climatique et la dimension internationale des activités des géants des hydrocarbures.

Les lois adoptées dans les États du Vermont et de New York font actuellement l'objet de contestations judiciaires, notamment sur la base de l'argument de l'extraterritorialité et de la rétroactivité<sup>188</sup>. Le projet de loi sur le recouvrement des coûts climatiques du Maryland a subi une transformation majeure: il ne s'agit maintenant que d'une loi visant l'établissement des coûts climatiques<sup>189</sup>.

### 4.3.2 Considération des coûts climatiques passés ou futurs

Les lois américaines visent principalement à financer les mesures d'adaptation futures face aux impacts anticipés des changements climatiques. Pour ce faire, certaines d'entre elles tiennent compte des dépenses passées, comme celles en santé ou pour l'extinction des feux de forêt. En effet, la Californie, le Massachusetts, le New Jersey et le Vermont confient d'abord à leur trésorier la responsabilité de calculer les coûts des changements climatiques afin d'établir la facture à réclamer aux géants des hydrocarbures. Le Massachusetts et la Californie tiennent également compte des coûts futurs dans l'établissement de la facture climatique, puisqu'ils projettent les coûts raisonnablement prévisibles devant être engendrés pour s'adapter aux changements climatiques jusqu'en 2045<sup>190</sup>.

L'État de New York et le Maryland (dans sa version du 8 janvier 2025) sont les seuls des six États américains à avoir fixé un seuil monétaire pour leurs fonds.

### 4.4. Quel serait l'avantage d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Québec quant à la notion de responsabilité?

Comme indiqué plus tôt dans cette section, le droit civil québécois, avec son régime général de responsabilité, la notion de trouble de voisinage et ses régimes statutaires, n'est pas bien outillé pour tenir responsable certains géants des hydrocarbures des préjudices climatiques considérables soufferts au Québec en vertu du principe pollueur-payeur.

L'adoption d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques, par contraste, offre de nombreux avantages:

- Une loi sur le recouvrement des coûts climatiques permettrait de résoudre les problèmes de prescription extinctive, standard de conduite fautive, lien de causalité et proximité géographique identifiés plus tôt. Un régime de responsabilité stricte pourrait permettre d'identifier et de tenir responsable les géants des hydrocarbures ayant un lien suffisant avec le Québec, sans avoir à prouver une faute

individualisée pour chaque défendeur et un préjudice individualisé pour chaque victime. Ce faisant, elle reconnaîtrait leur responsabilité pour la crise climatique comme étant structurelle et inhérente à leur domaine d'activité.

- Contrairement à la *Loi sur le tabac* et à la *Loi sur les opioïdes* qui visaient à modifier les règles de preuve au sein de recours civils, une loi sur le recouvrement des coûts climatiques pourrait établir un processus administratif de recouvrement direct par une entité existante au sein du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), tel que le sous-ministériat adjoint au Bureau de la transition climatique et énergétique. L'action administrative a le potentiel d'être plus simple, plus rapide et moins coûteuse qu'une action judiciaire par l'État qui peut s'étendre sur plusieurs décennies.
- Un régime de responsabilité stricte établissant un système de redevance réglementaire bâtirait sur une longue tradition de création de régimes statutaires adaptés aux enjeux sociaux et environnementaux émergents au Québec, inspirés par le principe pollueur-payeur. On a noté ici les exemples des sols contaminés, des atteintes aux milieux humides et hydriques, des matières résiduelles et de l'utilisation de l'eau.
- Une loi sur le recouvrement des coûts climatiques pourrait enfin permettre de financer un besoin criant en matière d'adaptation climatique et de réparation des dommages climatiques (futurs et éventuellement passés). Les sommes nécessaires annuellement représentent une proportion considérable du budget actuel de l'État québécois (chiffré à 124,3 milliards en 2024-2025) et risquent tout simplement de ne pas être disponibles en l'absence de nouveau financement.

## SECTION 5

# Entités couvertes

### 5.1. Peut-on déterminer quelles entreprises d'extraction ou de raffinage de combustibles fossiles ont exercé une activité au Québec entre 1990 et 2025 ou une période similaire?

Oui, il est possible de déterminer les entreprises d'extraction ou de raffinage de combustibles fossiles ayant exercé une activité au Québec entre 1990 et 2025. Les combustibles fossiles (aussi appelés hydrocarbures) incluent le pétrole, le gaz fossile (aussi appelé gaz naturel) et le charbon. Fait important, aucune des initiatives américaines n'exige que les émissions des entités visées proviennent de ou atteignent l'État législateur. Le critère central est plutôt celui du lien suffisant entre le législateur et certains géants des hydrocarbures, dont les activités ont causé une interférence significative avec le climat mondial en vertu de la science attributive.

Le Québec ne produit pas de pétrole brut de manière commerciale<sup>191</sup>, bien qu'il y ait eu quelques projets avant le moratoire sur l'exploitation des hydrocarbures de 2022<sup>192</sup>. Par ailleurs, en date de 2025, la province abrite deux grandes raffineries: Suncor (137 kilobaril/jour) à Montréal depuis 1955, et Énergie Valéro (265 kilobaril/jour) à Lévis depuis 1961<sup>193</sup>. Leur capacité combinée de 402 milliers de barils par jour représente environ 21 % de la capacité de raffinage totale du Canada<sup>194</sup>. La raffinerie Shell de Montréal-Est (130 kilobaril/jour) a opéré de 1933 à 2010<sup>195</sup>.

Depuis 2013, l'approvisionnement de ces raffineries en pétrole brut provient essentiellement de l'ouest du Canada, du Midwest américain et de Sarnia (Ontario)<sup>196</sup>. Une fois raffinés, les produits pétroliers de Suncor sont distribués par le pipeline Trans-Nord (Montréal-Oakville)<sup>197</sup>, tandis que Valéro les distribue via le pipeline Saint-Laurent (Lévis-Montréal) aux

marchés québécois, ontariens et nord-est américain. La plus grande partie de l'essence consommée au Québec est raffinée dans la province<sup>198</sup>. Toutefois, le Québec importe également une partie de ses hydrocarbures des Maritimes, de la côte Est américaine ou de l'Europe<sup>199</sup>.

En ce qui concerne le gaz fossile (également appelé gaz naturel), sa production est absente au Québec, sauf une faible présence d'usines de gaz naturel renouvelable (GNR)<sup>200</sup>. Énergir (anciennement Gaz Métro) distribue environ 97 % du gaz consommé au Québec<sup>201</sup>, les 3 % restant étant distribués par Gazifière pour la région de l'Outaouais<sup>202</sup>. L'approvisionnement d'Énergir s'effectue principalement aux carrefours de Dawn/Parkway en Ontario (84,9 %) et d'Empress dans l'Ouest canadien (12,2 %) <sup>203</sup>. Une portion minime des approvisionnements provient du Québec sous forme de GNR (0,1 %) et d'achats directs auprès de clients en franchise (2,8 %) <sup>204</sup>.

Enfin, concernant le charbon, il n'est pas extrait au Québec.

### 5.2. Peut-on déterminer leur part financière du marché québécois de combustibles fossiles?

Bien que le Québec importe une partie de ses hydrocarbures en produits raffinés, la plus grande partie de l'essence consommée dans la province est raffinée localement par Suncor et Valéro. Ensemble, elles représentent une capacité combinée d'environ 402 kilobaril/jour, soit 146 730 milliers de barils par année. Étant donné cette situation, même si la part financière de Suncor et de Valéro n'est pas publiée, leur position en amont de la chaîne d'approvisionnement leur assure une influence considérable sur le marché des carburants québécois.

Il est difficile d'obtenir des statistiques précises sur la part financière exacte de ces deux entités pour l'ensemble du marché québécois des hydrocarbures, ainsi que pour les autres distributeurs. Cependant, comme nous avons les données sur la transformation du pétrole brut et la capacité de raffinage (via la question précédente) ainsi que le portrait de la distribution et de la commercialisation au détail du pétrole au Québec<sup>205</sup>, il est possible d'estimer l'influence prépondérante de certains acteurs clés.

À noter, la « marque » affichée à la pompe (Esso, Shell, Petro-Canada, etc.) n'implique pas nécessairement que le géant des hydrocarbures identifié possède le site. En effet, plusieurs détaillants affichent des grandes marques pour des fins commerciales tout en étant propriétaires des essenceries et en contrôlant le prix eux-mêmes<sup>206</sup>. En 2022, les 2 779 essenceries en opération au Québec ont vendu un total de 8 316 millions de litres de carburant<sup>207</sup>. Une forte portion de ces ventes est concentrée auprès de cinq acteurs-clés, qui représentent collectivement 69 % des volumes vendus en 2022 (légèrement en baisse par rapport à 72 % en 2019 et en 2016)<sup>208</sup>. Couche-Tard inc. vient en tête, avec 20 %, suivi des Pétroles Parkland à 17 % et de Harnois Énergies à 13 %, tandis que Sobeys et Suncor Energy (qui détient Petro-Canada) vendent respectivement 10 % du carburant au Québec<sup>209</sup>.

Suncor est la seule qui soit une société intégrée, soit à la fois raffineur et détaillant/distributeur, tandis que les premiers détaillants sont des grossistes et détaillants non-raffineurs<sup>210</sup>. Ces derniers distribuent un large éventail de marques de carburant, y compris celles des raffineurs (Esso, Irving, Petro-Canada, Shell, Ultramar)<sup>211</sup>. Ils agissent comme intermédiaires entre les raffineries et les consommateurs finaux.

En somme, deux acteurs occupent le marché du raffinage au Québec : Suncor (34 %) et Valéro (66 %). Cinq acteurs dominent le marché du détail l'essence : Couche-Tard inc. (20 %), Pétroles Parkland (17 %), Harnois Énergies (13 %), Sobeys (10 %) et Suncor Energy (10 %). Enfin, deux acteurs dominent la distribution du gaz fossile : Énergir (97 %) et Gazifière (3 %). Il devient tout de suite apparent que seulement un géant des hydrocarbures est capturé par cette analyse du marché (Suncor), montrant que les autres

acteurs identifiés n'ont pas d'émissions mondiales cumulatives de GES à une échelle comparable.

### **5.3. Peut-on déterminer les émissions de GES au Québec de ces entités pour cette période?**

Oui, il est possible de déterminer certaines émissions de GES de certaines entités impliquées dans le marché québécois des hydrocarbures.

À noter, le *Protocole des gaz à effet de serre* distingue les émissions directes des opérations d'une entité (portée 1), les émissions indirectes liées à l'énergie consommée (portée 2) et les autres émissions indirectes provenant de toute la chaîne de valeur d'une entreprise (portée 3). Comme noté dans la section 4, les lois de recouvrement adoptées par les États du Vermont et de New York s'appliquent aux émissions cumulatives mondiales directes et indirectes de certaines entités, capturant ainsi toute la chaîne de valeur d'une entreprise (portée 1, 2 et 3), notamment leur utilisation par le consommateur final. Par contraste, le *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*<sup>212</sup> (RDOCECA) est limité géographiquement au Québec et s'applique à toute entreprise qui produit plus de 10 000 tonnes équivalent de CO<sub>2</sub> par an en émissions directes (portée 1 seulement), ainsi qu'aux distributeurs de plus de 200 litres de carburant et de combustibles par an (portée 3 seulement)<sup>213</sup>.

Le Registre des émissions de GES des établissements ayant fait une déclaration<sup>214</sup> (Registre des émissions du Québec) peut être consulté librement, mais les données disponibles ne remontent qu'à 2012 (alors que le Règlement est en vigueur depuis 2007). Le Registre distingue par ailleurs la « quantité totale de GES incluant le CO<sub>2</sub> attribuable à la biomasse » et la « quantité totale de GES excluant le CO<sub>2</sub> attribuable à la biomasse » pour chaque établissement.

Nous avons accès aux émissions de GES de Valéro et Suncor pour la période de 2012<sup>215</sup> à 2023<sup>216</sup>, qui dominent le portrait des émissions rapportées (4e et 5e position en 2023 respectivement), mais la période 1990-2011 est manquante. Les données 2007-2011 pourraient faire l'objet d'une demande d'accès à l'information. Les distributeurs de carburants

(Couche-Tard, Pétrole Parkland, Harnois Énergie et Sobeys) ne figurent pas au Registre des émissions du Québec, mais sont assujettis au SPEDE<sup>217</sup>, ce qui veut dire que leurs émissions indirectes pourraient être consultées ou demandées<sup>218</sup>. À noter, ces données pourraient être considérées comme des informations sensibles de nature commerciale et être soumises à des exceptions de divulgation.

Ainsi, le Registre des émissions du Québec, limité aux émissions directes, au territoire québécois et à la période postérieure à 2012, n'est pas un bon outil pour mieux cerner les émissions des géants des hydrocarbures, ces entités dont les activités ont eu un impact cumulatif significatif sur le système climatique mondial.

#### **5.4. Peut-on déterminer les émissions globales de ces entités pour cette période, incluant tous les membres du groupe auquel elles appartiennent?**

Un mouvement international croissant, réunissant scientifiques<sup>219</sup>, juristes<sup>220</sup>, philosophes<sup>221</sup>, organisations de la société civile<sup>222</sup> et s'appuyant sur des litiges stratégiques<sup>223</sup>, avance l'hypothèse selon laquelle les émissions cumulatives mondiales des géants des hydrocarbures ont causé un dommage mesurable au système climatique planétaire. En vertu du principe pollueur-payeur, ils sont donc appelés à payer leur juste part de la réparation des dommages climatiques<sup>224</sup>, d'autant plus qu'ils ont profité de cette activité économique et fréquemment menti au public quant aux dangers posés par les GES<sup>225</sup>.

Bâtissant sur l'article de Richard Heede, la Carbon Majors Database chiffre les émissions directes et indirectes de 122 géants des hydrocarbures qui, si on considère leurs émissions cumulatives mondiales (incluant toutes les entités qu'elles contrôlent), sont responsables de plus de 72 % des émissions de GES depuis 1854<sup>226</sup>. Évidemment, les distributeurs comme Couche-Tard, Harnois Énergies, Produits Parkland et Sobeys ne sont pas sur la liste. Il pourrait théoriquement être possible de calculer leurs émissions totales sur une période donnée, incluant leurs émissions hors Québec, mais le total ne serait tout simplement pas du même ordre que celui des géants des hydrocarbures.

Par contre, les quatre géants suivants identifiés dans la littérature pourraient être considérés comme ayant un lien suffisant avec le Québec :

1. ExxonMobil (2,79 % des émissions cumulatives mondiales), parent de Imperial Oil, elle-même impliquée dans le détail, détentrice de la bannière Esso et copropriétaire du pipeline Trans-Nord.
2. Shell (2,02 % des émissions cumulatives mondiales), détentrice de la bannière Shell et copropriétaire du pipeline Trans-Nord.
3. TotalEnergies (0,91 % des émissions cumulatives mondiales), ayant son bureau canadien à Verdun.
4. Suncor (0,17 % des émissions cumulatives mondiales), possédant une raffinerie à Montréal, parent de Petro-Canada et copropriétaire du pipeline Trans-Nord<sup>227</sup>.

#### **5.5. Application au Québec**

Cette dernière section identifie les différentes approches qu'une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques pourrait prendre pour faire assumer les coûts des dommages climatiques dans la province aux géants des hydrocarbures plutôt qu'à la population québécoise. Certaines questions sont de nature technique, d'autres de nature politique et d'autres enfin de nature juridique. Ce rapport se concentre sur ces dernières.

##### **5.5.1. Les coûts des dommages climatiques dans la province**

Les coûts des dommages climatiques dans la province peuvent être identifiés dans la loi, comme pour l'État de New York (3 milliards par année) ou leur détermination peut être confiée à l'administration, comme le trésorier au Vermont<sup>228</sup> ou une agence environnementale comme dans le projet de la Californie<sup>229</sup>. Ils peuvent être rétrospectifs, par exemple sur la période 1992-2025, ou prospectifs. Ils peuvent enfin être limités aux dommages climatiques ou inclure les mesures d'adaptation climatiques passées ou anticipées sur une certaine période (p. ex. 2025-2035). Ces questions sont de nature technique et politique, mais l'objectif de

défrayer les coûts climatiques dans la province formera une part importante de toute analyse de validité constitutionnelle.

### 5.5.2. Nature des activités

Les entités assujetties sont généralement définies comme étant des entités ayant exercé une activité d'extraction de combustibles fossiles ou de raffinage de pétrole brut sur une période donnée. Cette définition inclut les entités qui ont différentes activités et dont l'implication dans les hydrocarbures est conséquente (p. ex., 10 % ou plus du chiffre d'affaires) et les entités successeuses en cas de transformations corporatives. La période de référence varie (2000-2018 pour l'État de New York, 1995-2024 pour le Vermont) et coïncide avec l'émergence d'un consensus scientifique sur les dangers des émissions de GES<sup>230</sup>.

Pour illustrer l'approche que pourrait prendre une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Québec, prenons l'hypothèse que le législateur retiendrait la même période de référence que celle de l'État de New York (2000-2018).

### 5.5.3. Seuil d'émissions cumulatives

Un seuil d'émissions cumulatives au cours de la période de référence d'un milliard de tonnes de GES est présent dans toutes les lois revues, sauf le projet de loi de la Californie. Comme discuté plus tôt, les trois critères précédents permettraient d'assujettir des entités autres que les géants des hydrocarbures, telles qu'Énergie Valéro qui apparaît au haut du Registre des émissions du Québec de 2023 avec des émissions de portée 1 dans la province de 1,25 Mt. Celles-ci sont à une tout autre échelle que d'autres géants ayant un lien avec la province, comme ExxonMobil, Shell, TotalEnergies et Suncor.

### 5.5.4. Lien suffisant avec la province

Il est nécessaire que les entités assujetties aient un lien suffisant avec le Québec pour asseoir la compétence législative de l'Assemblée nationale (critère aussi appelé «lien réel et substantiel» et discuté à la section 6). Les lois des États de New York et du Vermont se contentent d'affirmer ce critère sans donner davantage de directives à l'administrateur<sup>231</sup>. Deux projets de loi incluent

des critères à cet effet. Au New Jersey, une entité devrait payer la taxe de vente de l'État pour pouvoir être assujettie. Au Massachusetts, on étendrait la définition aux entreprises d'hydrocarbures qui font affaire ou qui sont enregistrées dans l'État.

Une loi québécoise pourrait s'abstenir de définir comment le critère du lien suffisant serait satisfait ou proposer certaines approches, par exemple 1) la présence physique de bureaux ou d'infrastructures dans la province, 2) la présence juridique via l'incorporation, des déclarations d'impôts, le prélèvement de taxes de vente, etc., 3) les activités physiquement observables comme l'extraction, le raffinage, le transport, la distribution, la commercialisation et la vente d'hydrocarbures, 4) la vente de services liés aux hydrocarbures dans la province et 5) les impacts sociaux et environnementaux au Québec, comme l'émission de GES et d'autres polluants atmosphériques dans la province, la pollution de cours d'eaux et d'écosystèmes, ou l'impact sur les communautés voisines des activités.

À noter, il est possible que d'autres géants des hydrocarbures que ExxonMobil, Shell, TotalEnergies et Suncor, identifiés ici, aient un lien suffisant avec le Québec.

### 5.5.5. Calcul de la redevance

Suivant la logique du pollueur-payeur et à la lumière des meilleures données scientifiques disponibles en matière de science attributive, il existe plusieurs manières de calculer la redevance qui serait imposée à chaque entité assujettie pour refléter la part des dommages climatiques dans la province dont chaque géant des hydrocarbures est responsable. Deux considérations politiques mènent à des parts de responsabilité différentes, à savoir si les entités assujetties devraient assumer la totalité des dommages climatiques dans la province ou une fraction (la différence étant considérable) et si les émissions retenues sont les émissions totales ou excédentaires d'un certain seuil (la différence étant moindre).

Dans les États de New York et du Vermont, les entités assujetties doivent assumer la totalité des dommages climatiques. Ainsi, si 10 entités satisfont

le critère du lien suffisant, on partagera entre elles la totalité de la facture de 3 milliards par année dans l'État de New York et un montant à déterminer au Vermont. Dans le projet de loi du Massachusetts, les contribuables assument 20 % de la facture et les entités assujetties se divisent les 80 % restants. En Californie, suivant une logique d'attribution plus stricte également reflétée dans l'affaire *Lluya c RWE AG*, les entités assujetties sont responsables d'une part identique à leur fraction des émissions mondiales de GES pendant la période de référence (p. ex. 1,4 % pour ExxonMobil selon la Carbon Majors Database).

Enfin, dans les États de New York et du Massachusetts, les émissions cumulatives sont ajustées aux fins du calcul des parts de responsabilité de manière à faire porter une plus grande part de responsabilité aux plus grands géants des hydrocarbures. En effet, seulement les émissions excédentaires d'un milliard de tonnes de GES sont considérées.

#### **5.5.6. Affiliation corporative**

Comme les lois québécoises sur le tabac et les opioïdes, les lois des États de New York et du Vermont indiquent que, lorsque plusieurs entités peuvent être considérées comme formant un seul groupe corporatif au regard du droit fiscal ou du travail, leurs émissions de GES seront traitées comme celles d'une seule entité. C'est d'ailleurs l'approche de la Carbon Majors Database.

Les deux lois américaines mentionnées contiennent aussi un critère de participation minoritaire d'une entité assujettie dans les activités d'une autre entreprise d'hydrocarbures. En cas de participation de 10 % ou plus, la fraction des émissions de cette autre entreprise correspondant à la taille de cette participation minoritaire sera ajoutée aux émissions de l'entité assujettie.

### **5.6 Conclusion**

En somme, il est possible d'identifier les entreprises actives dans le raffinage, la commercialisation et la vente d'hydrocarbures au Québec, de même que leur part du marché et leurs émissions (directes ou de portée 1) rapportées au Registre des émissions du Québec. Cependant, cet effort ne répond pas vraiment

au défi de mettre en œuvre le principe pollueur-payeur pour les dommages climatiques, puisque beaucoup des entreprises identifiées n'ont pas eu des émissions mondiales cumulatives de GES ayant porté un préjudice significatif au système climatique mondial, ni encaissé les profits correspondants.

À l'inverse, les lois des États de New York et du Vermont peuvent être adaptées au Québec en tenant compte des précédents offerts par les lois québécoises sur le tabac et les opioïdes, des nombreux régimes de responsabilité stricte et de redevance réglementaire sans faute en matière environnementale déjà existants, du cadre constitutionnel propre au Canada (discuté dans la section qui suit), des spécificités du droit privé québécois, et des nombreuses institutions québécoises existantes qui pourraient être impliquées dans l'application d'une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques (p. ex. MELCCFP, Tribunal administratif du Québec). Plusieurs géants des hydrocarbures semblent avoir un lien suffisant avec la province et pourraient être tenus responsables d'une part juste des dommages climatiques qui y sont soufferts grâce à un tel régime de recouvrement.

## SECTION 6

# Constitutionnalité

Cette section répond aux questions suivantes : Une loi sur le recouvrement du coût des changements climatiques au Québec serait-elle de la compétence de l'Assemblée nationale? Quels autres enjeux constitutionnels devraient être considérés, incluant des objections de nature procédurale des entités visées (p. ex. portée rétroactive) et les droits constitutionnels des peuples autochtones?

### 6.1. Compétence provinciale pour adopter une loi sur le recouvrement des coûts climatiques

Plusieurs compétences législatives énoncées à l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>232</sup> pourraient fonder la compétence d'une province de légiférer une loi sur le recouvrement des coûts climatiques telle que décrite à la section précédente, dont :

- Les travaux et entreprises d'une nature locale (par. 92(10))
- La propriété et les droits civils dans la province (par. 92(13))
- Les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (par. 92(16))

À cause des sommes en jeu, on doit s'attendre à ce que des contestations judiciaires viennent mettre en doute cette compétence législative et sa constitutionnalité plus généralement. Cette section discute brièvement des enjeux constitutionnels liés 1) au partage des compétences, 2) à l'extraterritorialité, 3) à la rétroactivité, 4) à la double peine et 5) aux droits des peuples autochtones.

### 6.2. Qualification de la loi : redevance réglementaire ou taxe

À notre avis, le recouvrement de coûts en vertu d'une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques devrait être qualifié de redevance réglementaire puisqu'il sert une fin spécifique plutôt que la bonification du budget général de l'État. Nous analysons tout de même une qualification alternative possible : la taxation.

#### 6.2.1 Taxes

Le gouvernement fédéral jouit de pouvoirs de taxation directe et indirecte<sup>233</sup>, tandis que les provinces sont limitées à la taxation directe<sup>234</sup>. Cette limitation découle du principe selon lequel leurs pouvoirs fiscaux sont confinés à leur territoire<sup>235</sup>. La distinction repose sur la définition classique de John Stuart Mill :

«L'impôt direct est celui qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer. Les impôts indirects sont ceux qu'on exige d'une personne dans l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre : c'est le cas des taxes d'accises et des droits de douanes»<sup>236</sup>.

Si les prélèvements en vertu d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques devaient être qualifiés de taxes, ils constitueraient fort probablement une taxe directe, donc de la compétence d'une province. En effet, puisqu'ils seraient calculés sur la base d'émissions passées en vertu du principe pollueur-payeur, ils ne pourraient pas être répercutés sur des tierces personnes comme les acheteurs d'hydrocarbures.

Notons enfin que, si les prélèvements sont qualifiés de taxes, le pouvoir de taxation par une entité administrative doit être délégué de manière expresse et non équivoque<sup>237</sup>.

## 6.2.2 Redevance réglementaire

La redevance réglementaire est un prélèvement monétaire conçu pour financer de façon circonscrite un régime de réglementation relevant d'une compétence fédérale<sup>238</sup>, provinciale<sup>239</sup> ou municipale<sup>240</sup>. Contrairement à une taxe, dont les revenus sont versés au fonds général de l'État, la redevance réglementaire vise un usage ou un objectif précis et circonscrit au régime réglementaire qu'elle accompagne<sup>241</sup>. Elle se distingue aussi de la tarification, où l'utilisateur paie pour le service utilisé, car elle peut être imposée pour des activités qui causent un dommage nécessitant une réglementation ou des mesures correctives<sup>242</sup>.

La redevance réglementaire s'applique aux personnes qui bénéficient du régime ou à celles qui en créent le besoin<sup>243</sup>. Les sommes recueillies doivent être versées dans un fonds destiné exclusivement à les recevoir et être utilisées exclusivement aux fins du régime réglementaire<sup>244</sup>. En résumé, pour qualifier un prélèvement de redevance réglementaire, huit critères doivent être satisfaits selon Marie-Claude Prémont et Fanny Tremblay-Racicot<sup>245</sup>:

- « A. Le prélèvement possède d'abord les attributs d'une taxe: il est obligatoire, levé par une autorité publique, aux fins d'intérêt public;
- B. Le prélèvement s'inscrit dans un régime de réglementation complet et détaillé dont dispose l'autorité taxatrice, ou l'autorité qui doit y participer;
- C. Le prélèvement ne sert pas à générer des revenus généraux pour l'autorité taxatrice;
- D. Le prélèvement doit plutôt viser de deux choses l'une: a) financer le régime de réglementation (ce qui est le plus fréquent); ou b) par la hauteur à laquelle la redevance est fixée, inciter à des changements de comportements de la personne qui doit la payer;
- E. Le lien entre le régime de réglementation et les prélèvements doit être clairement établi ou démontrable;
- F. La personne qui doit payer la redevance réglementaire est normalement un

bénéficiaire du régime de réglementation ou encore elle contribue par ses activités à le rendre nécessaire;

- G. Les conditions C et D sont plus facilement démontrées lorsque les deniers perçus sont versés dans un fonds distinct et sont strictement utilisés à ces fins, et que le fonds ne génère pas de surplus importants ou permanents;
- H. Par contre, lorsque la redevance réglementaire a pour objet de favoriser certains comportements, il n'est pas interdit au régime d'engendrer plus de fonds que nécessaires au régime de réglementation.»

Les prélèvements perçus dans le cadre d'une loi québécoise sur le recouvrement des coûts climatiques pourraient être conçus de manière à répondre à ces critères :

- Ils pourraient être obligatoires, gérés par le gouvernement du Québec, et dédiés au financement d'une cause d'utilité publique légitime: l'adaptation climatique ou la réparation des dommages climatiques ou les deux. Les fonds seraient affectés à cet usage précis, et non à alimenter le budget général (critères A, C et D(a)). Un fonds distinct du Fonds d'électrification et de changements climatiques (anciennement le Fonds vert) serait probablement nécessaire puisque ce dernier vise la lutte contre les changements climatiques au sens large, incluant l'atténuation des émissions et l'adaptation climatique<sup>246</sup>.
- Les prélèvements pourraient s'inscrire dans un régime législatif détaillé encadrant la réponse du Québec au grave problème des dommages climatiques décrit aux sections 2 et 3, relevant de la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils<sup>247</sup>, en matière de travaux et d'entreprises d'une nature locale<sup>248</sup>, ou encore en matière d'une nature purement locale ou privée<sup>249</sup> (critères B et E).
- Les entités assujetties pourraient être celles dont les activités passées ont contribué de manière scientifiquement démontrable à rendre ce régime nécessaire. Les montants perçus seraient proportionnels à leur contribution

historique à la crise climatique afin de compenser des parts justes des coûts soufferts par la société québécoise en vertu du principe pollueur-payeur (critère F).

- Les prélèvements pourraient être versés dans un fonds distinct destiné à financer des mesures d'adaptation et/ou de réparation climatique dans la province, sans générer de surplus significatif pour le budget général (critère G). Le manque de données précises sur le coût des changements climatiques décrit dans la section 2 pourrait poser défi et même un risque de surplus non anticipés, mais la Cour suprême n'a pas strictement interdit ces derniers « pour autant qu'on ait raisonnablement tenté de faire correspondre les recettes provenant des droits aux coûts du régime de réglementation »<sup>250</sup>.

En pratique, une loi sur le recouvrement des coûts climatiques pourrait ainsi établir les objectifs généraux du régime de réglementation sur les coûts climatiques et les principes qui le régissent, inclure une disposition claire autorisant l'adoption, par le ministère chargé de l'application de la loi, d'un règlement permettant le calcul des coûts climatiques par une entité donnée, définir la méthodologie applicable pour calculer le montant de la redevance due par chaque entité assujettie, et mandater une identité donnée (la même ou une autre) de percevoir ces redevances.

### 6.3. Extraterritorialité

#### 6.3.1 Limites générales au pouvoir législatif provincial

En principe, le pouvoir législatif des provinces est limité à leurs frontières géographiques, leur permettant d'adopter des lois sur des « matières d'une nature purement locale ou privée dans la province »<sup>251</sup>. Une loi québécoise ne peut donc pas, de manière générale, avoir des effets directs sur des personnes ou des biens situés entièrement à l'extérieur du Québec. On peut s'attendre à ce que la validité d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques soit contestée au motif qu'elle excède cette compétence puisqu'elle tient compte, dans le calcul de la redevance due par les géants des hydrocarbures, de leurs émissions cumulatives mondiales directes et indirectes, la très

grande majorité desquelles a pris place à l'extérieur de la province.

Des questions similaires ont été soulevées par les contestations judiciaires contre les lois sur les coûts du tabac et des opioïdes, puisque les produits dangereux en question étaient parfois fabriqués ou consommés en dehors de la province agissant en recouvrement. La Cour suprême du Canada a établi dans une série d'arrêts que la validité territoriale d'une loi s'analyse en deux étapes. D'abord, il faut déterminer si la loi est valide sur le plan constitutionnel, c'est-à-dire si elle a été adoptée dans les limites des compétences provinciales. Ensuite, il faut déterminer si son application dans un cas précis à une entité donnée est valide du point de vue de la compétence territoriale<sup>252</sup>.

Notons d'entrée de jeu que l'analyse de la validité territoriale, que ce soit en matière de tabac, d'opioïdes ou d'hydrocarbures, se concentre moins sur la présence physique d'une entité dans la province et davantage sur l'existence de liens entre la province qui adopte la loi, l'objet de la loi et les personnes qui sont visées par la loi<sup>253</sup>. C'est ce critère qui guiderait l'analyse d'une éventuelle loi provinciale sur le recouvrement des coûts climatiques.

#### 6.3.2 Validité constitutionnelle

La validité constitutionnelle d'une loi provinciale ayant certains effets extraterritoriaux est déterminée par un processus en deux étapes cumulatives : l'analyse du caractère véritable et le respect des limites territoriales.

La première étape consiste à déterminer le caractère véritable de la loi (*pith and substance* en anglais) et à le rattacher à une compétence provinciale<sup>254</sup>. Le tribunal peut se référer à l'objectif et aux effets de la loi. Le fait qu'elle présente certains aspects extraterritoriaux de manière accessoire ou auxiliaire ne l'invalide pas pour autant<sup>255</sup>. Par ailleurs, si une disposition spécifique est contestée, son caractère véritable doit être évalué au regard de l'ensemble du texte<sup>256</sup>.

La deuxième consiste à déterminer si le caractère véritable de la loi, cerné à la première étape, respecte les limites territoriales de la province. Il s'agit alors de déterminer si la loi (ou une disposition spécifique) a un « lien significatif avec la province »

et si elle «respecte la souveraineté législative des autres provinces»<sup>257</sup>. Si le caractère véritable est de nature «tangibile», seul son emplacement est considéré<sup>258</sup>. Si son caractère est intangible, le tribunal doit examiner «les relations entre le territoire d'adoption, l'objet de la loi et les personnes qui y sont assujetties»<sup>259</sup>. L'analyse repose sur l'identification et la pondération des liens entre le territoire et les parties au litige.

### **6.3.3 Validité constitutionnelle : application à une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques**

#### **a. Première étape : caractère véritable de la loi et compétences territoriales**

En l'espèce, il semble que le caractère véritable d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques est le financement et la réalisation de projets d'adaptation climatique ou de réparation (ou les deux) à l'intérieur de la province de Québec par l'établissement d'un régime de redevance réglementaire applicable aux géants des hydrocarbures.

Tel qu'on l'a noté, les impacts climatiques affectent directement la vie humaine, le bien-être de la population, la santé publique, le patrimoine culturel et naturel, le mode de vie, la culture et les droits des Autochtones, les infrastructures publiques, les propriétés privées, l'activité économique, les écosystèmes et la biodiversité dans la province, entre autres. Il semble que tout effet extraterritorial de la loi serait de nature accessoire ou auxiliaire à l'exécution de projets d'adaptation et de réparation climatique dans la province. Ceux-ci tombent clairement sous la compétence provinciale en matière de travaux et entreprises d'une nature locale (par. 92(10)), en matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (par. 92(16)), et éventuellement en matière de propriété et droits civils dans la province (par. 92(13))<sup>260</sup>.

#### **b. Deuxième étape : lien significatif avec les compétences territoriales**

Une partie du caractère véritable d'une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques est tangible, à savoir l'exécution de projets d'adaptation et de réparation climatique. Le seul emplacement de ces projets à l'intérieur de la province suffit pour

respecter les limites territoriales des compétences provinciales identifiées.

Un autre aspect pouvant être considéré comme faisant partie du caractère véritable, l'établissement d'un régime de redevance réglementaire applicable aux géants des hydrocarbures, est intangible. On doit alors s'assurer de l'existence d'un lien significatif avec la province en examinant les relations entre le territoire d'adoption (le Québec), l'objet de la loi (les projets d'adaptation et de réparation) et les personnes qui y sont assujetties (les géants des hydrocarbures).

Dans *Imperial Tobacco*, la Cour suprême a maintenu la validité d'une loi sur le tabac puisque le droit d'action était enraciné dans les coûts des soins de santé liés aux maladies causées par le tabac dans la province, même si la loi s'appliquait à des personnes non résidentes de la Colombie-Britannique et que les maladies pouvaient avoir été causées par une exposition au tabac hors de la province<sup>261</sup>. Dans *Sanis Health*, la Cour suprême a ajouté qu'une loi peut avoir des effets extraterritoriaux, pourvu qu'ils soient accessoires à un objectif local valide<sup>262</sup>. De fait, des «empiètements sur les pouvoirs d'autres gouvernements "sont acceptables et prévisibles" dans une fédération où la coopération entre les gouvernements sur des enjeux qui transcendent les frontières est essentielle»<sup>263</sup>.

L'adaptation climatique et la réparation des dommages étant un enjeu qui transcende les frontières provinciales<sup>264</sup>, il semble aisé de conclure qu'il existe un lien significatif entre le Québec, l'objectif de financer et de réaliser des projets d'adaptation et de réparation climatique via un régime de redevance réglementaire, et les géants des hydrocarbures. Une loi de recouvrement au Québec devrait aussi être rédigée de manière à respecter la souveraineté législative des autres provinces.

### **6.3.4 Applicabilité constitutionnelle**

Même si une loi est valide sur le plan constitutionnel, cela ne garantit pas qu'elle puisse être appliquée à quelque entité que ce soit. L'applicabilité d'une loi renvoie à la question de savoir si ses dispositions peuvent être valablement mises en œuvre dans une situation spécifique ayant des dimensions extraterritoriales.

L'examen de l'applicabilité du point de vue constitutionnel a été développé dans *Unifund Assurance Co. c. Insurance Corp. of British Columbia*<sup>265</sup> et s'articule autour du critère de « lien suffisant » avec l'individu visé ou l'entité assujettie « pour étayer la validité ou l'applicabilité de la loi en question » (aussi appelé « lien réel et substantiel »):

1. « Les limites territoriales du pouvoir de légiférer des provinces empêchent leurs lois de s'appliquer aux affaires qui ne présentent pas de lien suffisant avec ces dernières.
2. Le caractère « suffisant » du lien dépend du rapport qui existe entre le ressort ayant légiféré, l'objet du texte de loi et l'individu ou l'entité qu'on cherche à assujettir à celui-ci.
3. L'applicabilité d'une loi provinciale par ailleurs valide à un défendeur à l'extérieur de la province concernée est fonction des exigences d'ordre et d'équité qui sous-tendent nos structures fédérales.
4. Comme ils visent une finalité, les principes d'ordre et d'équité sont appliqués d'une manière souple, en fonction de l'objet de la loi. »

L'établissement d'un lien suffisant n'exige donc pas la présence physique de l'entité visée sur le territoire de la province. Au contraire, selon la Cour, « différents degrés de rattachement à la province ayant légiféré peuvent être requis selon l'objet du différend », par exemple « le simple fait pour les parties d'avoir une résidence dans un ressort » (en matière de divorce), « le fait pour l'intéressé d'expédier sciemment des marchandises dans le ressort ayant légiféré tout en s'attendant raisonnablement qu'on les y utilisera » (en matière de responsabilité du fabricant), ou le fait de vendre des produits dans une province et d'y embaucher un « représentant local pour les y promouvoir » (en matière réglementaire)<sup>266</sup>.

### **6.3.5 Applicabilité constitutionnelle dans le cas d'une éventuelle loi sur le recouvrement des coûts climatiques**

Une loi québécoise sur le recouvrement des coûts climatiques devrait être conçue de manière à s'appliquer uniquement aux géants des hydrocarbures

qui ont un « lien suffisant » avec le Québec pour être considérée comme constitutionnellement applicable à eux, même si leur domicile ou certaines de leurs activités sont situés à l'extérieur de la province.

La loi pourrait ou non fournir un cadre pour identifier les entités pouvant être assujetties à la lumière du lien entre le Québec, l'objet de loi sur le recouvrement de coûts et les géants des hydrocarbures. Comme discuté dans la section 4, les approches possibles incluent 1) la présence physique de bureaux ou d'infrastructures dans la province pendant la période de référence, 2) la présence juridique dans la province, 3) les activités économiques tangibles dans la province, incluant la vente d'hydrocarbures, 4) la vente de services dans la province ou 5) des impacts sociaux et environnementaux dans la province.

À noter, ExxonMobil, Shell, TotalEnergies et Suncor ont été identifiés dans ce rapport parce qu'elles ont une présence physique dans la province, mais plusieurs autres géants des hydrocarbures identifiés dans la Carbon Major Database sont actifs au Canada et ont peut-être vendu des biens ou services au Québec (p. ex. Chevron, BP, Conocophillips).

### **6.4. Rétroactivité**

La loi britanno-colombienne sur le recouvrement des coûts de tabac fut également contestée au motif que la primauté du droit exige que la loi ait un caractère prospectif. La Cour suprême clarifia que, en dehors du droit criminel qui est encadré par l'article 11(g) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le législateur peut adopter des lois rétroactives en matière administrative et civile, à condition que cette intention soit clairement exprimée dans le texte de loi<sup>267</sup>.

Ainsi, dans la mesure où l'application rétrospective d'un régime de responsabilité stricte établissant une redevance réglementaire basé sur une période de référence passée est explicite, il semble que l'Assemblée nationale puisse légitimement adopter une loi sur le recouvrement des coûts climatiques. De fait, comme ce prélèvement viserait à corriger les conséquences actuelles et futures d'un préjudice historique selon le principe pollueur-payeur, il va de soi que son application ait une dimension rétrospective.

## 6.5. Double peine

On pourrait argumenter qu'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques imposerait une «double peine» ou «double imposition» pour les entités assujetties, si elles sont sujettes par ailleurs au Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE)<sup>268</sup>.

Cet argument est davantage de nature politique que juridique. D'une part, la prohibition d'une «double peine» (ou principe *ne bis in idem*) affirmée par l'article 11(h) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne s'applique qu'en matière criminelle. D'autre part, ces deux régimes sont fondamentalement distincts dans leur logique et dans leur finalité, écartant également la critique de «double imposition».

Le SPEDE est conçu pour parvenir à la *décarbonation* (plutôt que l'adaptation et la réparation) en forçant l'internalisation des coûts des *émissions futures* et en finançant certaines mesures de transition énergétique. Une loi sur le recouvrement des coûts climatiques, à l'inverse, serait rétrospective et compensatoire. Elle viendrait combler le manque financier en matière d'adaptation et de réparation. Loin de faire double emploi, ces systèmes représentent deux volets complémentaires d'une réponse intégrée à la crise climatique: le SPEDE finance la transition énergétique pour le futur, tandis que la loi sur le recouvrement des coûts climatiques s'applique aux dommages passés et à venir. Le fait qu'une entité puisse être sujette aux deux (p. ex. Suncor) reflèterait simplement sa double responsabilité en tant que responsable historique de la crise climatique et qu'émetteur actuel de GES.

## 6.6. Obligation de consultation des peuples autochtones

Comme noté aux sections 2 et 3, les peuples autochtones au Canada et au Québec (Premières Nations, Inuit et Métis) sont parmi les plus affectés par l'urgence climatique en raison de leur relation intrinsèque avec le territoire (culture, droit, système de gouvernance, etc.). Étant donné qu'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques viserait à financer et à réaliser des projets d'adaptation et de réparation climatique, ils ont un intérêt politique et juridique évident à participer activement à la rédaction de la loi, à l'administration du régime de

redevance réglementaire et à l'exécution de projets pouvant les affecter.

En effet, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>269</sup> reconnaît et affirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada. En vertu de cet article, la Couronne a l'obligation de consulter et, le cas échéant, d'accommoder les peuples autochtones avant de prendre des décisions qui pourraient affecter leurs droits. Cette obligation s'applique également aux provinces<sup>270</sup>.

Dans la décision récente *Saskatchewan (Environnement) c. Métis Nation – Saskatchewan*<sup>271</sup>, la Cour suprême a réitéré que l'obligation de consulter «s'applique jusqu'à la décision définitive sur les revendications» et qu'elle n'attend pas que les droits soient formellement réglés. Elle est déclenchée dès que trois conditions sont réunies: 1) la connaissance réelle ou imputée de l'existence possible d'un droit ou titre ancestral, 2) une mesure envisagée par la Couronne et 3) un effet préjudiciable potentiel sur le droit invoqué<sup>272</sup>.

La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), qui fait autorité en matière des droits de la personne internationalement reconnus aux peuples autochtones, étend par ailleurs l'obligation de consultation aux mesures législatives et administratives:

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause<sup>273</sup>.

De son côté, l'Assemblée des Premières nations a appelé en 2023 à «[r]econnaître, respecter et positionner la compétence et le droit inhérent à l'autodétermination des Premières Nations comme un élément essentiel de la prise de décisions en matière de climat à tous les niveaux»<sup>274</sup>, mettant l'accent sur les systèmes de connaissances, la santé, les langues, les cultures, les spiritualités et l'optique des Premières Nations sur le climat. Elle a également adopté la demande suivante:

Demandent aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de travailler directement et en partenariat avec les détenteurs de droits et de titres des Premières Nations pour mettre en œuvre les priorités en matière de climat qu'elles ont déterminées elles-mêmes, notamment, mais sans s'y limiter, celles décrites dans la Stratégie nationale sur le climat de l'APN<sup>275</sup>.

À la lumière de ce qui précède, il semble que l'adoption d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques toucherait aux intérêts des peuples autochtones et, éventuellement, à leurs droits ou titres ancestraux et qu'elle déclencherait l'obligation de consulter. D'autre part, exclure les perspectives autochtones de la définition des dommages climatiques et des besoins en matière d'adaptation risquerait une évaluation erronée des impacts soufferts (culturels, territoriaux, etc.), contrevenant ainsi à la DNUDPA. D'autre part, les mécanismes de distribution des sommes recouvrées pourraient enfreindre la souveraineté des peuples autochtones. Le gouvernement du Québec ne pourrait s'approprié unilatéralement les sommes recouvrées pour des dommages climatiques sur des terres visées par des droits ou titres ancestraux sans s'exposer à des contestations judiciaires.

L'obligation de consulter doit chercher à d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones. La rédaction de la loi se prête à une consultation ponctuelle, qui pourrait porter sur l'évaluation des coûts de l'adaptation et des dommages climatiques et sur les mécanismes de distribution des sommes recouvrées. L'administration du régime et l'exécution de projets (d'adaptation et/ou de réparation des dommages) se prêtent à la consultation sur une base continue. Le conseil de direction du fonds chargé de la distribution des sommes recouvrées pourrait mener ces consultations, à condition d'avoir clairement reçu une délégation de l'obligation constitutionnelle de la Couronne en la matière<sup>276</sup>. Des mécanismes spécifiques pourraient également être établis pour consulter un peuple autochtone donné et relativement à un projet en particulier. Quoi qu'il en soit, il semble souhaitable d'assurer une forte représentation autochtone au sein du conseil de

direction du fonds, à l'image du Groupe consultatif pour la carboneutralité du gouvernement fédéral<sup>277</sup>.

## 6.7 Conclusion

En somme, il semble possible pour l'Assemblée nationale du Québec d'adopter une loi sur le recouvrement des coûts climatiques si celle-ci est rédigée de manière à respecter les limites territoriales de ses compétences législatives en matière de travaux et entreprises d'une nature locale, quant aux matières d'une nature purement locale ou privée dans la province, et éventuellement en matière de propriété et droits civils dans la province. La loi devrait avoir un lien significatif avec la province, respecter la souveraineté législative des autres provinces et respecter les droits ancestraux et issus des traités des Autochtones pour être constitutionnellement valide. Son application en pratique à des géants des hydrocarbures, dont la majorité des activités au cours de la période de référence a nécessairement pris place hors de la province, devra également satisfaire le critère du lien suffisant avec la province (aussi appelé « lien réel et substantiel ») et toute exécution de projet devra respecter les droits constitutionnels des peuples autochtones.

Il est probable que l'adoption et la mise en œuvre d'un régime de redevance réglementaire applicable aux géants des hydrocarbures provoquent des contestations judiciaires invoquant l'extraterritorialité, la rétroactivité et des atteintes à la primauté du droit et l'équité procédurale. Des récentes affaires, comme les *Revois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre et Sanis Health*, reconnaissent toutefois l'importance d'un fédéralisme coopératif pour faire face à un « monde moderne de plus en plus complexe, où l'État réglemente davantage des secteurs d'activité qui transcendent les limites territoriales, [et où] la coopération entre les gouvernements et les tribunaux d'un ressort à l'autre devient de plus en plus nécessaire ».<sup>278</sup>

## ANNEXE A

# COMPARAISON DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CLIMATE SUPERFUND AMÉRICAINS

État	Seuil d'émission	Période couverte	Nexus	Méthode de calcul
New York	1 milliard	1995 - 2024	Lien suffisant	<p>Soustraction d'un milliard de tonnes métriques des émissions couvertes, ce qui donne les « émissions ajustées ».</p> <p>La facture totale (établie de manière réglementaire à 75 milliards) est supportée par l'ensemble des entités couvertes, au prorata de leurs émissions.</p>
Massachusetts	1 milliard	1995 - 2024* *L'étude pour déterminer les coûts se termine en 2045.	Lien suffisant; Qui y font affaire; Qui y sont enregistrés; Qui sont nommés agents de l'État.	<p>Soustraction d'un milliard de tonnes métriques des émissions couvertes, ce qui donne les « émissions ajustées ».</p> <p>La facture totale, qui doit être calculée, est supportée seulement à 80 % par les entités couvertes, au prorata de leurs parts d'émissions ajustées sur le total des émissions ajustées.</p>
<u>Maryland</u> * Version initiale du projet de loi.	1 milliard	2000 - 2020	Lien suffisant.	La facture totale (établie de manière réglementaire à 9 milliards) est supportée par l'ensemble des entités couvertes, au prorata de leurs émissions.
<u>Vermont</u>	1 milliard	1995 - 2024	Lien suffisant.	La facture totale devra être déterminée par le trésorier de l'État et est supportée par chaque entité couverte proportionnellement à sa part d'émissions couvertes.
<u>New Jersey</u>	1 milliard	1995 - EEV du projet de loi.	Lien suffisant; Qui paie la taxe de vente.	La facture totale devra être déterminée par l'État et chaque entité couverte est responsable au prorata de sa part des émissions de GES couvertes comparativement à celle des autres entités assujetties.
<u>Californie</u>	Non spécifié	1990 - 2024* *L'étude pour déterminer les coûts se termine en 2045.	Lien suffisant. S'applique expressément aux émissions globales	La facture totale devra être déterminée par l'État et chaque entité est responsable au prorata de sa part d'émissions de GES comparativement aux émissions <u>mondiales</u> .

# Notes de fin

- 1 Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés au tabac, RLRQ, c R-2.2.0.0.1.
- 2 Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés aux opioïdes, RLRQ, c R-2.2.0.0.01.
- 3 Loi sur le tabac, art. 9; Loi sur les opioïdes, art. 11.
- 4 Loi sur le tabac, art. 16; Loi sur les opioïdes, art. 19.
- 5 Loi sur le tabac, art. 17; Loi sur les opioïdes, art. 20.
- 6 Loi sur le tabac, art. 13; Loi sur les opioïdes, art. 16.
- 7 Loi sur le tabac, art. 15; Loi sur les opioïdes, art. 18.
- 8 Loi sur le tabac, art. 17 et 18; Loi sur les opioïdes, art. 20 et 21.
- 9 Loi sur le tabac, art. 20 et 21; Loi sur les opioïdes, art. 22 et 23.
- 10 Loi sur le tabac, art. 19; Loi sur les opioïdes, art. 21.
- 11 Loi sur le tabac, art. 22; Loi sur les opioïdes, art. 24.
- 12 Loi sur le tabac, art. 24; Loi sur les opioïdes, art. 26.
- 13 Loi sur le tabac, art. 1 et 31; Loi sur les opioïdes, art. 1.
- 14 Loi sur le tabac, art. 10; Loi sur les opioïdes, art. 13.
- 15 Loi sur le tabac, art. 11; Loi sur les opioïdes, art. 12.
- 16 *Ibid.*
- 17 Loi sur le tabac, art. 2.
- 18 Loi sur le tabac, art. 4 et 5.
- 19 Loi sur les opioïdes, art. 3 et 7.
- 20 Loi sur les opioïdes, art. 4.
- 21 Loi sur les opioïdes, art. 5.
- 22 Loi sur le tabac, art. 3, 5, 6 et 7; Loi sur les opioïdes, art. 6 à 9.
- 23 *Loi sur l'administration financière*, RLRQ, c A-6.001, art. 5.
- 24 Anick Perreault-Labelle, « Québec réclame 60 milliards \$ des cigarettiers » (septembre 2012), en ligne <info-tabac.ca> [perma.cc/7EHD-RJ9K].
- 25 *Imperial Tobacco Canada ltée c Conseil québécois sur le tabac et la santé*, 2019 QCCA 358.
- 26 *Imperial Tobacco Canada Limited*, 2025 ONSC 1358.
- 27 *Ibid.*, par. 52-53, Tables 3 et 4.
- 28 *Sanis Health Inc. c Colombie-Britannique*, 2024 CSC 40, par. 4.
- 29 Canada, Ressources naturelles Canada, *Le Canada dans un climat en changement : Rapport sur les enjeux nationaux*, Ottawa, 2021, p. 483.
- 30 Institut climatique du Canada, *Limiter les dégâts : Réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada - Sommaire provisoire*, Septembre 2022, p. 14.
- 31 Bureau d'assurance du Canada, Les événements météorologiques extrêmes en 2023 ont causé plus de 3,1 milliards \$ en dommages assurés (8 janvier 2024), en ligne : <fr.abc.ca> [perma.cc/6AAH-2JVA].
- 32 Institut climatique du Canada. *La pointe de l'iceberg : composer avec les coûts connus et inconnus des changements climatiques au Canada*, Décembre 2020, p. 10.
- 33 *Ibid.*
- 34 Institut climatique du Canada. *Faire face aux coûts des changements climatiques pour les infrastructures du Nord*. Juin 2022, p. 27.
- 35 Robert Arnason, « Crop Insurance Costs Explode » *The Western Producer* (29 février 2024) en ligne : <www.producer.com/news/crop-insurance-costs-explode/>.
- 36 Bureau d'assurance du Canada, communiqué, « Événements météo extrêmes: le Bureau d'assurance du Canada dresse son bilan 2023 pour le Québec et plaide pour une plus grande résilience climatique » (7 décembre 2023) en ligne : <bac-quebec.qc.ca> [perma.cc/P6HH-T8RF].
- 37 Kate McCaffery, « L'ouragan Debby est le sinistre le plus coûteux de l'histoire du Québec » Portail de l'assurance (16 septembre 2024) en ligne : <portail-assurance.ca> [perma.cc/YX94-W6WV].
- 38 Kathleen Couillard, « Détecteur de rumeurs: la facture des changements climatiques augmente au Québec? Oui », *Agence Science Presse* (7 octobre 2024), en ligne : <scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/> [perma.cc/G6PW-T4FJ].
- 39 Société de protection des forêts contre le feu, *Rapport annuel 2023: une saison de tous les records*, 2023, p. 47.
- 40 Gouvernement du Canada, *Base de données canadienne sur les catastrophes*, 2025, en ligne : <securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/cndn-dsstr-dtbs/index-fr.aspx>.
- 41 Sébastien Burdalski, « Coût des dérèglements climatiques et mesures d'adaptation : cinq clés pour comprendre et agir », Institut de recherche en économie contemporaine, 2025, p. 24.
- 42 *Ibid.*, p. 16.
- 43 Institut climatique du Canada. *La pointe de l'iceberg : composer avec les coûts connus et inconnus des changements climatiques au Canada*, Décembre 2020, p. 21.
- 44 Canada, Santé Canada, *Sommaire du rapport des effets de la fumée des feux de forêt sur la santé humaine*, 2024 en ligne : <canada.ca> [perma.cc/NGD9-JBMM]
- 45 Institut national de la recherche scientifique, *Chaleur extrême et coûts de santé au Québec*, (28 janvier 2025) en ligne : <inrs.ca> [perma.cc/9TQK-MLUS]

- 46 Institut climatique du Canada, *Faire face aux coûts des changements climatiques pour les infrastructures du Nord*, Juin 2022, p. 48.
- 47 Kathleen Couillard, « Détecteur de rumeurs: la facture des changements climatiques augmente au Québec? Oui », *Agence Science Presse* (7 octobre 2024), en ligne : <[scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/](http://scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/)> [[perma.cc/G6PW-T4FJ](https://perma.cc/G6PW-T4FJ)].
- 48 Alexandre Shields, « La crise climatique imposera « des choix difficiles » aux îles de la Madeleine » *Le Devoir* (4 janvier 2024) en ligne : <[ledevoir.com](http://ledevoir.com)> [[perma.cc/KQ9V-XD8M](https://perma.cc/KQ9V-XD8M)] ; Alexandre Shields, « Un Québec très mal préparé pour l'érosion côtière » *Le Devoir* (26 avril 2023) en ligne : <[ledevoir.com](http://ledevoir.com)> [[perma.cc/VNL5-NAKY](https://perma.cc/VNL5-NAKY)].
- 49 Consortium Ouranos, *Évaluation des impacts des changements climatiques et de leurs coûts pour le Québec et l'État québécois*, Mai 2025, p 47.
- 50 Sébastien Burdalski, « Coût des dérèglements climatiques et mesures d'adaptation: cinq clés pour comprendre et agir », *Institut de recherche en économie contemporaine*, 2025, p 17.
- 51 Institut climatique du Canada, *Faire face aux coûts des changements climatiques pour les infrastructures du Nord*, Juin 2022, p. 44.
- 52 *Ibid.*
- 53 Sébastien Burdalski, « Coût des dérèglements climatiques et mesures d'adaptation: cinq clés pour comprendre et agir », *Institut de recherche en économie contemporaine*, 2025, p 13.
- 54 Kathleen Couillard, « Détecteur de rumeurs: la facture des changements climatiques augmente au Québec? Oui », *Agence Science Presse* (7 octobre 2024), en ligne : <[scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/](http://scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/)> [[perma.cc/G6PW-T4FJ](https://perma.cc/G6PW-T4FJ)].
- 55 Institut climatique du Canada, *Les coûts des changements climatiques pour la santé : comment le Canada peut s'adapter, se préparer et sauver des vies*, Juin 2021, p 30-31.
- 56 Institut climatique du Canada, *Limiter les dégâts: Réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada - Sommaire provisoire*, Septembre 2022, p 10.
- 57 Sébastien Burdalski, « Coût des dérèglements climatiques et mesures d'adaptation: cinq clés pour comprendre et agir », *Institut de recherche en économie contemporaine*, 2025, p 24.
- 58 *Ibid.*, p. 20.
- 59 Claudine Déom, *Synthèse des principaux enjeux, risques et pistes de solution pour adapter la conservation du patrimoine culturel bâti québécois aux impacts des changements climatiques*, 2024, Montréal, 62 p.
- 60 Stéphane Parent, « Photographe le Rocher Percé avant sa disparition sous les vagues », *Radio-Canada international* (28 juin 2017) en ligne : <[rcinet.ca](http://rcinet.ca)> [[perma.cc/XJ37-N5LX](https://perma.cc/XJ37-N5LX)].
- 61 Human Rights Watch, *My Fear is Losing Everything: The Climate Crisis and First Nations' Right to Food in Canada*, (USA: Human Rights Watch, 2020).
- 62 Inuit Circumpolar Conference, *Petition to the Interamerican Commission on Human Rights seeking relief from violations resulting from global warming caused by acts and omissions of the United States*, 2005, p. 2.
- 63 Watt-Cloutier, Sheila, *Le droit au froid: le combat d'une femme pour protéger sa culture, l'Arctique et notre planète* (Montréal: Éditions Écosociété, 2019).
- 64 Centre de collaboration nationale de la santé autochtone, *La santé des Canadiens et des Canadiennes dans un climat en changement : faire progresser nos connaissances pour agir*, Ottawa, 2022; Philippe Auzel et al., *Impacts des changements climatiques sur la biodiversité du Québec : Résumé de la revue de littérature*, 2012, CSBQ, MDDEP, Ouranos. 29 p.
- 65 Institut climatique du Canada, *Limiter les dégâts: Réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada - Sommaire provisoire*, Septembre 2022, p. 14. Voir aussi: Brandon, C., B. Kratzer, A. Aggarwal, and H. Heubaum. 2025.  
« Strengthening the investment case for climate adaptation: A triple dividend approach », Working Paper, Washington DC, World Resources Institute, en ligne: [doi.org/10.46830/wriwp.25.00019](https://doi.org/10.46830/wriwp.25.00019).
- 66 Sébastien Burdalski, « Coût des dérèglements climatiques et mesures d'adaptation: cinq clés pour comprendre et agir », *Institut de recherche en économie contemporaine*, 2025, p. 27.
- 67 Benoît Bilodeau, *Inondations de 2019 à Sainte-Marthe-sur-le-Lac: une facture de 192 M\$?*, *L'Éveil* (18 novembre 2021) en ligne : <[leveil.com](http://leveil.com)> [[perma.cc/NXD3-VPSP](https://perma.cc/NXD3-VPSP)] ; Dany Baribeau, « Tout en « héritant » de la digue: Sainte-Marthe-sur-le-Lac soutire 8M\$ de plus de Québec », *L'Éveil* (27 février 2024) en ligne : <[leveil.com](http://leveil.com)> [[perma.cc/TPX7-BGG5](https://perma.cc/TPX7-BGG5)].
- 68 IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001, para C1, C2. Traduction par Google.
- 69 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c A-2.1.
- 70 *Loi sur le développement durable*, RLRQ c 8.1.1.
- 71 *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2.

- 72 En vertu de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, RLRQ c M-30.001.
- 73 Voir aussi: *Gestion Serge Lafrenière inc. c Calvé*, 1999 CanLII 13814 (QC CA).
- 74 Décret 1558-2021, Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif - Pour une réglementation intelligente. [Politique sur l'allègement réglementaire]
- 75 En vertu des paragraphes 13(1)3° et 13(1)4° LDD.
- 76 Art. 7 LDD.
- 77 Art. 13(1)3° et 13(1)4° LDD.
- 78 PEV 2030, p. 88.
- 79 PEV 2030, p. 89.
- 80 PEV 2030, p. 85.
- 81 PMO 2024, p. 33.
- 82 *Ibid*, p. 32.
- 83 Préambule LQE.
- 84 Art. 46.4(3) LQE.
- 85 Art. 46.18 LQE. Soulignement ajouté.
- 86 Anne Marie Lecomte, « Québec repousse de cinq ans son objectif de réduire les GES de 37,5 % », *Radio-Canada international* (22 janvier 2026) en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2222401/quebec-recule-objectifs-cible-ges>>.
- 87 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030 – Document de consultation*. 2015, p. 12.
- 88 Bilan 2023-2024 de l'action climatique du gouvernement du Québec.
- 89 *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, RLRQ c M-30.001.
- 90 *Ibid*, art. 10.1.
- 91 *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, RLRQ c M-30.001, art. 12.1
- 92 Nos recherches ont permis de localiser des ententes de coordination avec différents ministères, mais pas de directives à ce sujet. Voir Québec, Ententes de coordination, en ligne : <<https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-economie-verte/gouvernance-diffusion-resultats/gouvernance/ententes-coordination>>.
- 93 *Gestion Serge Lafrenière inc. c Calvé*, 1999 CanLII 13814 (QCCA).
- 94 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, art. 9.
- 95 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, art. 168.
- 96 *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 44.
- 97 Notons au passage l'article 118.4 de la LQE, qui crée un droit d'accès à des renseignements ou documents en matière environnementale et l'article 118.5, qui crée un registre en la matière. Il semble à priori que les documents énumérés (études de caractérisation des sols, étude d'impact d'un prélèvement d'eau, etc.) soient de nature locale et excluent les enjeux visés par le présent rapport. Voir: Registre public d'information environnementale attendu depuis 7 ans : le CQDE poursuit Québec, <<https://cqde.org/nouvelles/registre-public-dinformation-environnementale-cqde-poursuit-quebec/>>.
- 98 *Loi sur l'accès*, art. 15.
- 99 *Ibid*, art. 18 à 41.
- 100 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, art. 42.
- 101 *Loi sur l'administration financière*, art. 86.
- 102 *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*, RLRQ c S-2.4.
- 103 *Ibid*, art. 8, non en vigueur.
- 104 *Ibid*, art. 31.
- 105 *Ibid*, art. 43-46.
- 106 *Ibid*, art. 62 et suivants.
- 107 *Politique sur l'allègement réglementaire*, art. 5.
- 108 *Ibid*, art. 18(d), (e), (g).
- 109 *Conseil du patronat du Québec inc. c Québec (Procureur général)*, [2003] R.J.Q. 3154, J.E. 2003-2116, par. 68.
- 110 *Ibid*, par. 64.
- 111 Thériault, Sophie & David Robitaille, « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : Pistes de réflexion » (2012) 57:2 *Revue de droit de McGill* 211 p. 223. Soulignement ajouté.
- 112 I/A Court H.R. *The Climate Emergency and Human Rights* (Interpretation and scope of Articles 1(1), 2, 4(1), 5(1), 8, 11(2), 13, 17(1), 19, 21, 22, 23, 25 and 26 of the American Convention on Human Rights; 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 and 18 of the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador," and I, II, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XX, XXIII, and XXVII, of the American Declaration of the Rights and Duties of Man). *Advisory Opinion AO-32/25 of May 29, 2025. Series A No. 32. (Advisory Opinion)*. Voir aussi: Christopher Campbell-Duruflé & Bernard Duhaime, « The Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion on the Climate Emergency and Human Rights: Implications for Canada » (2026) *Annuaire canadien de droit international* (à paraître).

- 113 Cour internationale de justice, 23 juillet 2025, Rôle général no 187, Obligations des États en matière de changement climatique.
- 114 Comité d'adaptation, Suivi et évaluation de l'adaptation aux niveaux national et infranational : un document technique du comité d'adaptation, 2023 CCNUCC, p. 31. Voir aussi: Adaptation Committee's Taskforce on National Adaptation Plans (NAP Taskforce), Progress, good practices and lessons learned, challenges and opportunities in the application of traditional knowledge, knowledge of Indigenous Peoples and local knowledge systems in adaptation, 2024.
- 115 Comité d'adaptation, Suivi et évaluation de l'adaptation aux niveaux national et infranational : un document technique du comité d'adaptation, 2023 CCNUCC, p. 34.
- 116 Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030, Troisième conférence mondiale de l'ONU, Sendai, Japon, 18 mars 2015, p. 21. Voir aussi: Septième Table ronde nationale annuelle sur la réduction des risques de catastrophe: Comprendre les risques de catastrophe, Montréal, 2016, <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/pltfm-dsstr-rdctn-2016/index-fr.aspx>>. Soulignement ajouté.
- 117 Assemblée générale, Rapport du Secrétaire général, Mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), 1er août 2023, Doc A/78/267, para. 74.
- 118 Chaloux, Annie, « Vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique québécoise: quel bilan pour l'action internationale du Québec ? » (2020) RQDI 81.
- 119 Partenariats, <https://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/partenariats.asp>.
- 120 RegionsAdapt, Catalyser l'ambition en matière d'adaptation au changement climatique, Regions4 (Avec la participation financière du Gouvernement du Québec), <<https://regions4.org/regionsadapt/>>
- 121 International Alliance to Combat Ocean Acidification. Voir aussi OA Action Plan: <<https://www.oaalliance.org/oaactionplan>>.
- 122 *Loi sur le vérificateur général*, chapitre V-5.01, art. 43.1.
- 123 *Climate Change Accountability Act*, SBC 2007, c. 42.
- 124 *Environmental Goals and Climate Change Reduction Act*, 2021, c. 20, s. 1.
- 125 *Climate Change Adaptation and Resilience Act*, Bill 198, 2024.
- 126 Art. 15.0.3.
- 127 Voir aussi: Plan nature 2030, 2024, Axe 1 – Agir pour protéger et restaurer la biodiversité afin d'assurer la résilience des écosystèmes.
- 128 Comité consultatif sur les changements climatiques, Climat et biodiversité: redéfinir notre rapport à la nature, 2022, p. 27.
- 129 Soulignement ajouté. Voir aussi: Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (TNFD), <https://tnfd.global/publication/recommendations-of-the-taskforce-on-nature-related-financial-disclosures/>.
- 130 Comité consultatif sur les changements climatiques, Mettre en œuvre des changements profonds en réponse à l'urgence climatique – Bilan et perspectives de la lutte contre les changements climatiques au Québec, juillet 2024, p. 4.
- 131 *Ibid*, p. 15. Soulignement ajouté.
- 132 Comité consultatif sur les changements climatiques, Note climatique Accélérer la mise en œuvre de l'adaptation, juin 2025, p. 2.
- 133 Québec crée un groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques, <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/quebec-cree-un-groupe-dexperts-en-adaptation-aux-changements-climatiques-50806>.
- 134 Groupe d'experts en adaptation aux changements climatiques (GEA), Agir dès aujourd'hui pour que le Québec s'adapte à la réalité des changements climatiques qui s'accroissent, 2024.
- 135 *Ibid*, p. 43. Soulignement ajouté.
- 136 *Ibid*, p. 57. Soulignement ajouté.
- 137 IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001. Traduction par Google. Soulignement ajouté.
- 138 Brandon, C., B. Kratzer, A. Aggarwal, and H. Heubaum. 2025. « Strengthening the investment case for climate adaptation: A triple dividend approach. » Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at doi. org/10.46830/wriwp.25.00019.
- 139 La Commission fut dirigée par Ban Ki-moon, Bill Gates, et Kristalina Georgieva et constituée de 34 commissaires issus du monde politique, des affaires, du multilatéralisme et scientifique. Global Commission on Adaptation, Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience, 2019, [https://gca.org/wp-content/uploads/2019/09/GlobalCommission\\_Report\\_FINAL.pdf](https://gca.org/wp-content/uploads/2019/09/GlobalCommission_Report_FINAL.pdf), p. 4. Traduction Google. Soulignement ajouté.
- 140 Climate Accountability Institute, *The Carbon Majors Database: Launch Report*, Londres, InfluenceMap, Avril 2024, p. 3.

- 141 Lara Khoury, *La responsabilité environnementale en droit privé au Québec*, Journée d'études internationales polonaises, 2023, p. 28.
- 142 Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c C-12.
- 143 Pour un exemple où l'article 46.1 Charte québécoise a été utilisé pour interpréter la responsabilité civile d'une municipalité en vertu de l'article 1457 CcQ, voir: *Saint-Hilaire c Québec (Ville de)*, 2016 QCCQ 4510, aux par. 78-81.
- 144 *Environnement Jeunesse c Procureur général du Canada*, 2021 QCCA 1871.
- 145 *Cormier c Montréal (Ville de)*, 2020 QCCS, aux par. 111-113; *ter Neuzen c Korn*, [1995] 3 R.C.S. 674.
- 146 Ce fut d'ailleurs un des arguments ayant permis de faire rejeter l'action dans: *Native Village of Kivalina v ExxonMobil Corp., United States District Court for The Northern District of California Oakland Division*, 4:08-cv-01138-SBA, September 30, 2009.
- 147 Pierre-Claude Lafond, « L'heureuse alliance des troubles de voisinage et du recours collectif : portée et effets de l'arrêt *Ciment du Saint-Laurent* » (2009) 68 *Revue du Barreau* 385, 407.
- 148 Jean-François Girard, « Rôles et partage des responsabilités en matière de contamination de l'environnement : une revue du droit applicable du point de vue des municipalités » (2006) 241 *Développements récents en droit de l'environnement* 251, 287.
- 149 Voir par exemple: Bonneuil, Christophe, Pierre-Louis Choquet & Benjamin Franta, *Early warnings and emerging accountability: Total's responses to global warming, 1971–2021* (2021) 71 *Global Environmental Change* 102386-.
- 150 Art. 1478 CcQ.
- 151 Art. 1480 CcQ et art. 1525 CcQ.
- 152 *Lliuya c RWE AG*, Case No. 2, 5 U 15/17 OLG Hamm (Higher Regional Court in Hamm).
- 153 Art. 2925 CcQ.
- 154 Art. 2926 CcQ.
- 155 Art. 2904 CcQ; *Joy Oil Limited c McColl Frontenac Oil Co. Ltd.* [1943] R.C.S. 127 ; *Alain c Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*, [1974] C.A. 89.
- 156 Jean-François Girard, « Rôles et partage des responsabilités en matière de contamination de l'environnement : une revue du droit applicable du point de vue des municipalités » (2006) 241 *Développements récents en droit de l'environnement* 251, 260.
- 157 À ce sujet, voir: Michel Bélanger, « Lorsque la catastrophe environnementale n'est plus un cas fortuit », dans, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Les catastrophes naturelles et l'état du droit*, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1998, pp. 39-124.
- 158 Art. 2904 CcQ; *Joy Oil Limited c McColl Frontenac Oil Co. Ltd.* [1943] R.C.S. 127 ; *Alain c Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile*, [1974] C.A. 89.
- 159 *Ciment du Saint-Laurent c Barrette*, 2006 QCCA 1437, aux par. 83 et 96.
- 160 *Maltais c Québec (Procureure générale)*, 2020 QCCA 715, aux par. 35 et 57.
- 161 Art. 976 CcQ.
- 162 Jean-Louis Baudouin, Patrice Deslauriers et Benoît Moore, *La responsabilité civile*, Vol. 1, 9e éd., Éditions Yvon Blais, Montréal, 2020, par. 1-253-54.
- 163 *Carrier c Québec (Procureur général)*, 2011 QCCA 1231; *Maltais c Québec (Procureure générale)*, 2020 QCCA 715.
- 164 *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.
- 165 Émetteurs assujettis et entités inscrites aux systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) du Québec et des autres gouvernements participants, <https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/participants-inscrits-au-SPEDE.htm>.
- 166 *Cie pétrolière Impériale Ltée c Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, au para 39.
- 167 *Règlement sur les redevances favorisant le traitement et la valorisation des sols contaminés excavés*, RLRQ c Q-2, r 43.1.
- 168 *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (Superfund)*, 42 U.S.C. §9601 et seq. (1980).
- 169 *Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques*, RLRQ c Q-2, r 9-1.
- 170 *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles*, RLRQ c Q-2, r 43.
- 171 *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, RLRQ, c Q-2, r 42.1.
- 172 *Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés au tabac*, RLRQ, c R-2.2.0.0.1.
- 173 RLRQ, c R-2.2.0.0.01.
- 174 *Imperial Tobacco Canada Ltd. c Québec (Procureure générale)*, 2015 QCCA 1554.
- 175 *Colombie-Britannique c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49.
- 176 Art. 16 Loi sur le tabac; Art. 19 Loi sur les opioïdes.
- 177 Art. 17 Loi sur le tabac; Art. 20 Loi sur les opioïdes.
- 178 Art. 15 Loi sur le tabac; Art. 18 Loi sur les opioïdes.
- 179 Art. 18 à 20 Loi sur le tabac; Art. 21 à 23 Loi sur les opioïdes.
- 180 Art. 9 Loi sur le tabac; Art. 9 Loi sur les opioïdes.

- 181 Art. 31 Loi sur le tabac; Art. 35 Loi sur les opioïdes.
- 182 US Congress, *To amend the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 to provide for the consideration of climate change, and for other purposes*, H.R.1444 — 118th Congress (2023-2024).
- 183 É-U, MD SB149, *Climate Change Adaptation and Mitigation - Total Assessed Cost of Greenhouse Gas Emissions - Study and Reports*, 2025 Regular Session.
- 184 Notamment dans *An act relating to climate change cost recovery*, VT S0259, Session 2023-2024 (passed), at 596(22).
- 185 *Polluters Pay Climate Superfund Act of 2025*, SB 684, Regular session 2025 (introduced), at 71370 (p).
- 186 *Climate Superfund Act*, SB 3545, Regular session, 2024-2025 (introduced), at 2.
- 187 *An Act establishing a climate change superfund*, HB 1014, 2024-2025 (introduced), at 1.
- 188 Amanda G. Halter et al. « The Battle Over Climate Superfund Laws: Legal Challenges in Vermont and New York », *Pillsbury* (4 avril 2025) en ligne: <[pillsburylaw.com](http://pillsburylaw.com)> [perma.cc/Z8UM-DNSC]
- 189 *Climate Change Adaptation and Mitigation - Total Assessed Cost of Greenhouse Gas Emissions - Study and Reports*, HB 128, 2025, Regular session (vetoed).
- 190 *Polluters Pay Climate Superfund Act of 2025*, SB 684, Regular session 2025 (introduced), at 71371.3; *An Act establishing a climate change superfund*, HB 1014, 2024-2025 (introduced), at 2C.
- 191 Canada, Régie de l'énergie du Canada, *Profils énergétiques des provinces et territoires - Québec*, 2024 en ligne: <[apps.cer-rec.gc.ca](http://apps.cer-rec.gc.ca)> [perma.cc/EX8T-UQRN]; Québec, Régie de l'énergie, *Foire aux questions: Le pétrole*, 2025 en ligne: <[regie-energie.qc.ca](http://regie-energie.qc.ca)> [perma.cc/925G-8MH5].
- 192 Alexandre Shields, « Junex a extrait 300 barils de pétrole par jour dans le cadre d'essais de production », *Le Devoir* [Montréal] (24 février 2015) en ligne: <[ledevoir.com](http://ledevoir.com)> [perma.cc/346V-N2XL] ; Alexandre Shields, « Premier projet d'exploitation pétrolière en Gaspésie », *Le Devoir* [Montréal] (4 janvier 2019) en ligne: <[ledevoir.com](http://ledevoir.com)> [perma.cc/C5UT-XYZU]; *Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, RLRQ R-1.01.
- 193 Canada, Régie de l'énergie du Canada, *Profils énergétiques des provinces et territoires - Québec*, 2024 en ligne: <[apps.cer-rec.gc.ca](http://apps.cer-rec.gc.ca)> [perma.cc/EX8T-UQRN]; Québec, Régie de l'énergie, *Foire aux questions: Le pétrole*, 2025 en ligne: <[regie-energie.qc.ca](http://regie-energie.qc.ca)> [perma.cc/925G-8MH5].
- 194 *Ibid.*
- 195 Vincent Maisonneuve, « Démantèlement en cours à la raffinerie de Shell à Montréal-Est », *Radio-Canada* [Montréal] (14 février 2012) en ligne: <[ici.radio-canada.ca](http://ici.radio-canada.ca)> [perma.cc/WP3H-QVZS].
- 196 Canada, Régie de l'énergie du Canada, *Profils énergétiques des provinces et territoires - Québec*, 2024 en ligne: <[apps.cer-rec.gc.ca](http://apps.cer-rec.gc.ca)> [perma.cc/EX8T-UQRN].
- 197 Canada, Régie de l'énergie Trans-Nord, 2024 en ligne: <[apps.cer-rec.gc.ca](http://apps.cer-rec.gc.ca)> [perma.cc/5XBZ-2NJ6].
- 198 *Ibid.*
- 199 Canada, Régie de l'énergie du Canada, *Profils énergétiques des provinces et territoires - Québec*, 2024 en ligne: <[apps.cer-rec.gc.ca](http://apps.cer-rec.gc.ca)> [perma.cc/EX8T-UQRN]
- 200 Canada, Régie de l'énergie du Canada, *Profils énergétiques des provinces et territoires - Québec*, 2024 en ligne: <[cer-rec.gc.ca](http://cer-rec.gc.ca)> [perma.cc/EX8T-UQRN]
- 201 Énergir, Distribution de gaz naturel, en ligne: <[energir.com](http://energir.com)> [perma.cc/4VEE-VK4H].
- 202 *Ibid.*
- 203 Canada, Régie de l'énergie du Canada, *Profils énergétiques des provinces et territoires - Québec*, 2024 en ligne: <[cer-rec.gc.ca](http://cer-rec.gc.ca)> [perma.cc/EX8T-UQRN]
- 204 *Ibid.*
- 205 Québec, Régie de l'énergie, Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de diesel: recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2022, 2023, en ligne: <[regie-energie.qc.ca](http://regie-energie.qc.ca)> [perma.cc/P45C-GBX3].
- 206 Québec, Ministre de l'économie, de l'innovation et de l'énergie, *Étude sur le marché de la vente au détail de l'essence au Québec*, 15 mars 2024, en ligne: <[quebec.ca](http://quebec.ca)> [perma.cc/2XNF-6459].
- 207 Québec, Régie de l'énergie, Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de diesel: recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2022, 2023, en ligne: <[regie-energie.qc.ca](http://regie-energie.qc.ca)> [perma.cc/P45C-GBX3].
- 208 *Ibid.*, p. 32.
- 209 *Ibid.*
- 210 *Ibid.*
- 211 *Ibid.*, p. 29.
- 212 *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*, RLRQ c Q-2 r. 15.
- 213 *Ibid.*, art. 6.1.
- 214 Québec, Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Registre des émissions de gaz à effet de serre*, 2024 en ligne: <[environnement.gouv.qc.ca](http://environnement.gouv.qc.ca)> [perma.cc/H76K-EUHS].
- 215 Officiellement, les données sont disponibles de 2012 à 2023, mais les jeux de données de 2012 à 2017 semblent difficiles à visualiser.

- 216 Voir Québec, Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Registre des émissions de gaz à effet de serre*, 2024 en ligne : <[environnement.gouv.qc.ca](http://environnement.gouv.qc.ca)> [[perma.cc/H76K-EUHS](http://perma.cc/H76K-EUHS)].
- 217 Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, Émetteurs assujettis et entités inscrites aux systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) du Québec et des autres gouvernements participants, 2025, en ligne : <[environnement.gouv.qc.ca](http://environnement.gouv.qc.ca)> [[perma.cc/2XLX-TKD7](http://perma.cc/2XLX-TKD7)].
- 218 Québec, Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Registre des émissions de gaz à effet de serre*, 2024 en ligne : <[environnement.gouv.qc.ca](http://environnement.gouv.qc.ca)> [[perma.cc/H76K-EUHS](http://perma.cc/H76K-EUHS)]; *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*, RLRQ c Q-2 r. 15, art. 6.1.
- 219 Callahan, Christopher W & Justin S Mankin, « Carbon majors and the scientific case for climate liability » (2025) 640:8060 *Nature* 893–901, Heede, Richard, « Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010 » (2014) 122:1 *Climatic Change* 229–241, Sadai, Shaina et al., « Estimating the sea level rise responsibility of industrial carbon producers » (2025) 20:4 *Environmental Research Letters* 44012,
- 220 Seck, Sara L & Meinhard Doelle, « Atmospheric recovery litigation around the world: gaining natural resource damages against carbon majors to fund a sky cleanup for climate restoration » in *Research Handbook on Climate Change Law and Loss & Damage* (United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2021) 304, Benjamin, Lisa, « The Responsibilities of Carbon Major Companies: Are They (and Is the Law) Doing Enough? » (2016) 5:2 *Transnational Environmental Law* 353–378, Olszynski, Martin, Sharon Mascher & Meinhard Doelle, « From Smokes to Smokestacks: Lessons from Tobacco for the Future of Climate Change Liability » (2017) 30:1 *Georgetown International Environmental Law Review* 1.
- 221 Grasso, Marco & Katia Vladimirova, « A Moral Analysis of Carbon Majors' Role in Climate Change » (2020) 29:2 *Environmental Values* 175–195.
- 222 Center for International Environmental Law, *Smoke and Fumes: The Legal and Evidentiary Basis for Holding Big Oil Accountable for the Climate Crisis*, Genève, 2017. Climate Analytics, « Carbon majors' trillion dollar damages: The case for contributions from fossil wealth to loss and damage finance », 2023, Greenpeace Canada, *How to Make Polluters Pay: Legislating A Climate Recovery Fund for British Columbia*, 2025.
- 223 Commission on Human Rights of the Philippines, National Inquiry on Climate Change, 2022, Lliuya c RWE AG, Case No. 2, 5 U 15/17 OLG Hamm (Higher Regional Court in Hamm), The Hague District Court, Milieudéfensie et al v Royal Dutch Shell, C/09/571932 / HA ZA 19-379, Judgement of May 26, 2021, Notre Affaire à Tous and Others v. Total, Cour d'appel de Paris, Arrêt du 18 juin 2024.
- 224 Center for International Environmental Law, communiqué, « Philippines Commission on Human Rights Releases Systematic and Searing Indictment of the Carbon Majors; a Stark Warning to the Financial Sector; and a Vital New Tool for Courts and Human Rights Bodies » (6 mai 2022), en ligne : <[www.ciel.org/news](http://www.ciel.org/news)> [<http://perma.cc/7AKE-L9UC>]; Jessica Wentz et Benjamin Franta, « Liability for Public Deception: Linking Fossil Fuel Disinformation to Climate Damages » (2022) 52 *Environmental Law Reporter* 10995 à la p 10996.
- 225 Supran, Geoffrey & Naomi Oreskes, « Assessing ExxonMobil's climate change communications (1977–2014) » (2017) 12:8 *Environmental Research Letters*; Center for International Environmental Law, *Smoke and Fumes: The Legal and Evidentiary Basis for Holding Big Oil Accountable for the Climate Crisis*, Genève, 2017; Supran, Geoffrey et al., « Assessing ExxonMobil's global warming projections », *Science*, 379:6628, 2023.
- 226 Climate Accountability Institute, *The Carbon Majors Database: Launch Report*, Londres, InfluenceMap, Avril 2024, à la p. 3.
- 227 *Carbon Majors: An InfluenceMap Platform "Entities"*: <https://carbonmajors.org/Entities>.
- 228 *An act relating to climate change cost recovery*, VT S0259, Session 2023-2024 (chaptered) at 599c.
- 229 *Polluters Pay Climate Superfund Act of 2025*, CA SB684, Regular session 2025-2026 (introduced), at 71371.3 (a).
- 230 Dans la loi de New York : By 2000 the science of climate change was well established, and no reasonable corporate actor could have failed to anticipate regulatory action to address its impacts. In addition, the data necessary to attribute proportional responsibility is very robust in the covered period.
- 231 Texte identique dans les deux lois : The term responsible party does not include any person who lacks sufficient connection with the State to satisfy the nexus requirements of the U.S. Constitution.
- 232 Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art. 91, reproduit dans LRC 1985, annexe II, no 5 [LC 1867].
- 233 Art. 91(3) LC 1867.
- 234 Art. 92(2) LC 1867.
- 235 L'art. 92(2) LC 1867 se réfère à la « taxation directe dans les limites de la province ».
- 236 Marie-Claude Prémont et Fanny Tremblay-Racicot, « Le pouvoir de redevance réglementaire des municipalités du Québec : un outil propice au développement urbain durable et à l'équité fiscale » (2019) 49:2-3 RDUS 315 à la p. 327, citant *Bank of Toronto v Lambe*, 1887 12 A.C. 575 (C.P.).

- 237 *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 15, par. 74.
- 238 Bien qu'elle soit généralement connue comme étant la «taxe carbone», la Cour suprême du Canada, dans sa décision *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, au par. 307, a reconnu que la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, LC 2018 c 12, est en réalité une redevance réglementaire.
- 239 Plusieurs exemples de redevances réglementaires à l'échelle provinciale ont été mentionnées dans la section 4, notamment le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, RLRQ Q-2, r. 42.1 ou encore le *Règlement sur les redevances favorisant le traitement et la valorisation des sols contaminés excavés*, RLRQ Q-2, r. 43.1.
- 240 À titre d'exemple, les municipalités peuvent établir des règlements pour la redevance sur les carrières et sablières, qui vise à prélever des fonds pour l'entretien des routes municipales empruntées par le transport lourd provenant de ces exploitations ou à l'atténuation des inconvénients qui en découlent.
- 241 Marie-Claude Prémont et Fanny Tremblay-Racicot, «Le pouvoir de redevance réglementaire des municipalités du Québec: un outil propice au développement urbain durable et à l'équité fiscale» (2019) 49:2-3 RDUS 315 à la p. 326.
- 242 Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Pouvoir général de prélever des redevances réglementaires*, 2024, par Fanny Tremblay-Racicot et al., Publications du Québec, 2024 à la p. 1, en ligne: <[cubiq.ribg.gouv.qc.ca](http://cubiq.ribg.gouv.qc.ca)> [perma.cc/2Y7R-HFVZ].
- 243 Marie-Claude Prémont et Fanny Tremblay-Racicot, «Le pouvoir de redevance réglementaire des municipalités du Québec: un outil propice au développement urbain durable et à l'équité fiscale» (2019) 49:2-3 RDUS 315 à la p. 339.
- 244 Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Pouvoir général de prélever des redevances réglementaires*, 2024, par Fanny Tremblay-Racicot et al., Publications du Québec, 2024 à la p. 1, en ligne: <[cubiq.ribg.gouv.qc.ca](http://cubiq.ribg.gouv.qc.ca)> [perma.cc/2Y7R-HFVZ].
- 245 Ces huit critères ont été synthétisés dans Marie-Claude Prémont et Fanny Tremblay-Racicot, «Le pouvoir de redevance réglementaire des municipalités du Québec: un outil propice au développement urbain durable et à l'équité fiscale» (2019) 49:2-3 RDUS 315 à la p. 342, en citant *Allard Contractors Ltd. c Coquitlam (District)*, 1993 4 R.C.S. 371.
- 246 *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parc*, RLRQ c M-30.001, art. 15.1.
- 247 Art. 92(13) LC 1867.
- 248 Art. 92(10) LC 1867.
- 249 Art. 92(16) LC 1867.
- 250 *620 Connaught Ltd. c Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, par. 40.
- 251 Art. 92(16) LC 1867.
- 252 *Colombie-Britannique c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, *Canada (Procureur général) c Sanis Health Inc.*, 2024 CSC 40, *Unifund Assurance Co. c Insurance Corp. of British Columbia*, 2003 CSC 40.
- 253 *Unifund Assurance Co. c Insurance Corp. of British Columbia*, 2003 CSC 40 aux par. 62-63.
- 254 *Colombie-Britannique c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49 au par. 28.
- 255 *Sanis Health Inc. c Colombie-Britannique*, 2024 CSC 40 au par. 44.
- 256 *Ibid* au para 58.
- 257 *Colombie-Britannique c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49 au par. 36.
- 258 *Ibid* au par. 30.
- 259 *Ibid* au par. 36.
- 260 C'est la conclusion à laquelle arrive également le rapport de Greenpeace, préparé par Goldblatt Partners LLP. Greenpeace Canada, *How to Make Polluters Pay: Legislating A Climate Recovery Fund for British Columbia*, 2025, p. 9.
- 261 *Colombie-Britannique c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, par. 38-43.
- 262 *Sanis Health Inc. c Colombie-Britannique*, 2024 CSC 40 au par. 85.
- 263 *Ibid*.
- 264 *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, au par. 167.
- 265 *Unifund Assurance Co. c Insurance Corp. of British Columbia*, 2003 CSC 40 au par. 56.
- 266 *Ibid*, aux par. 62-63.
- 267 *Colombie-Britannique c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49 par. 69-72.
- 268 *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.
- 269 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 35, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.
- 270 Canada, Bibliothèque du Parlement, *L'obligation de consulter les peuples autochtones*, 2019.
- 271 *Saskatchewan (Environnement) c Métis Nation – Saskatchewan*, 2025 CSC 4, au par. 50.
- 272 *Ibid*, au par. 52.
- 273 Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007, Résolution 61/295, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, UN doc A/61/L.67, art. 19.

- 274 Assemblée des Premières nations, Résolution 36/2023, Mesures urgentes et transformatrices pour le climat dans le cadre de la Stratégie nationale pour le climat de l'APN.
- 275 *Ibid*, par. 3.
- 276 *Rio Tinto Alcan Inc. c Conseil tribal Carrier Sekani*, 2010 CSC 43, [2010] 2 R.C.S. 650, par. 74.
- 277 *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité* (L.C. 2021, ch. 22), art. 21(1.1)(b).
- 278 *Sanis Health Inc. c Colombie-Britannique*, 2024 CSC 40, par. 1.



**FONDATION  
DAVID SUZUKI**  
Un monde. Une nature.