

La nouvelle « approche verte » du gouvernement fédéral

Par Hélène Lauzon et Mathieu Quenneville

La Loi canadienne sur la qualité de l'air

Ce qu'elle n'est pas

La nouvelle stratégie fédérale applicable au domaine de la réduction des gaz à effet de serre a finalement été dévoilée le 19 octobre dernier avec la présentation du Projet de loi C-30 sur la qualité de l'air¹ et le lancement de la brochure « Loi canadienne sur la qualité de l'air »². S'est ajoutée à cela la publication, le 21 octobre dernier, de l'avis d'intention du gouvernement indiquant les mesures qu'il entend élaborer et mettre en œuvre pour réduire les émissions atmosphériques³.

Retenons d'emblée que le Projet de loi C-30 sur la qualité de l'air, malgré tout ce qui a pu être véhiculé à son sujet et le fait que son titre abrégé soit « Loi canadienne sur la qualité de l'air », ne constitue d'aucune façon une nouvelle loi. Il s'agit plutôt d'un projet de loi qui vise d'abord à apporter des modifications importantes à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (ci-après la « LCPE »), puis à modifier la *Loi sur l'efficacité énergétique ainsi que la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles*. Le présent bulletin se limitera à l'analyse des modifications apportées à la LCPE et à l'avis d'intention publié le 21 octobre.



Le Projet de loi C-30 ne constitue pas non plus une mesure visant à donner effet au Protocole de Kyoto. Ce protocole est complètement passé sous silence dans le cadre de la stratégie fédérale.

Désormais, trois catégories de substances réglementées

Actuellement, la LCPE est ainsi structurée que seules les substances toxiques de l'annexe 1 peuvent faire l'objet de réglementation ou de mesures préventives. Le lecteur n'est sûrement pas sans savoir que, en 2005, le précédent gouvernement avait choisi d'ajouter à la liste des substances toxiques de l'annexe 1 six gaz à effet de serre (GES), soit le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde nitreux, les hydrocarbures dont la formule moléculaire est $C_nH_xF_{(2n+2-x)}$, les hydrocarbures perfluorés (C_nF_{2n+2} et C_4F_8) ainsi que l'hexafluorure de soufre.

Avec le Projet de loi C-30, la LCPE chercherait désormais à réglementer trois catégories de substances, à savoir : les substances toxiques identifiées à l'annexe 1 (régime déjà existant), les polluants atmosphériques ainsi que les gaz à effet de serre. Par conséquent, les gaz à effet de serre ainsi que certains polluants atmosphériques ne se retrouveraient plus à l'annexe 1 de la LCPE mais feraient l'objet d'un régime distinct. Le préambule de la LCPE se voit même modifié de telle sorte que le gouvernement du Canada reconnaît que les « polluants de l'air » et les gaz à effet de serre « présentent un risque pour l'environnement et sa diversité biologique et pour la santé humaine, et qu'ils constituent une question ayant une portée tant nationale qu'internationale qu'il n'est pas possible de circonscrire à un territoire déterminé ».

¹ À noter que ce projet de la loi n'est qu'au stade de sa première lecture. Il doit franchir deux autres lectures avant d'être adopté. Une fois adopté, sa date d'entrée en vigueur serait fixée par décret.

² http://www.ec.gc.ca/cleanair-airpur/Loi_sur_la_qualite_de_l'air/Brochure-WS6EBBF05D-1_Fr.htm

³ *Avis d'intention d'élaborer et de mettre en œuvre des règlements et d'autres mesures pour réduire les émissions atmosphériques*, (2006) 42 Gaz. Can. I 3351.



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Ainsi, pour établir un régime distinct pour ces catégories de substances, la LCPE inclurait désormais une définition de « gaz à effet de serre⁴ » et de « polluants de l'air⁵ ».

De plus, la LCPE inclurait une nouvelle partie; il s'agit de la partie 5.1 relative à la qualité de l'air, qui vise essentiellement à établir un régime juridique distinct pour les polluants de l'air et les gaz à effet de serre. Cette nouvelle partie 5.1 est calquée sur la partie 5 relative aux substances toxiques. Elle confère le pouvoir de procéder à la collecte de renseignements sur les polluants de l'air et les gaz à effet de serre, de réglementer ces substances et d'imposer à certaines catégories de personnes l'obligation de préparer un plan de prévention de la pollution et/ou un plan d'urgence environnementale. Tous ces pouvoirs se retrouvent déjà à la partie 5 de la LCPE, et les polluants de l'air ainsi que les gaz à effet de serre, parce qu'ils sont inscrits à la liste des substances toxiques à l'annexe 1 de la LCPE, étaient déjà assujettis à ce régime.

Le projet de loi vise ainsi à retirer les polluants atmosphériques et les gaz à effet de serre de la liste des substances toxiques de l'annexe 1 pour les insérer dans la partie 5.1. En créant cette nouvelle partie 5.1, le législateur cherche plutôt à soustraire les gaz à effet de serre ainsi que certains polluants atmosphériques à la définition de substance toxique.

⁴ Il s'agit des six gaz à effet de serre précédemment mentionnés et toute substance désignée comme telle par règlement.

⁵ Les polluants de l'air sont les suivants : les particules inhalables de 10 microns ou moins; l'ozone, le dioxyde de soufre, le monoxyde d'azote, le dioxyde d'azote, les composés organiques volatils participant à des réactions photochimiques atmosphériques, à l'exclusion des composés énumérés à la nouvelle annexe 3.1 (laquelle comporte 44 exclusions), l'ammoniac à l'état gazeux, le mercure et toute autre substance désignée par règlement.

La distinction entre entreprises : un concept consacré

Le paragraphe 3.1 de l'article 330 de la LCPE fait l'objet d'une modification très importante en consacrant le concept de la distinction entre entreprises. Le nouveau libellé proposé par le projet de règlement est le suivant :

« (3.1) Les règlements pris en vertu des paragraphes 93(1) ou 103.09(2) ou des articles 140, 167, 177 ou 326 peuvent être applicables à une ou plusieurs régions du Canada, y compris une province, afin de protéger l'environnement ou la diversité biologique de celui-ci ou la santé humaine ou d'atteindre une qualité de l'environnement similaire à l'échelle nationale.

(3.2) Les règlements pris en vertu des paragraphes 93(1) ou 103.09(2) ou des articles 167, 177 ou 326 peuvent traiter les personnes, les ouvrages, les entreprises ou les activités différemment compte tenu notamment de facteurs ci-après, lorsque le gouverneur en conseil est d'avis que les règlements assurent ainsi de façon satisfaisante la protection de l'environnement ou de la vie ou la santé humaine :

- a) la quantité de rejet;
- b) la capacité de production;
- c) les techniques employées;
- d) dans le cas d'un ouvrage ou d'une entreprise, la date du début de son exploitation ou celle de l'achèvement de travaux importants. »
(nos soulèvements)

Est-ce qu'une entreprise existante pourrait émettre davantage de gaz à effet de serre qu'une nouvelle entreprise, et ainsi inciter celle-ci à minimiser ses efforts pour réduire ses émissions? L'avenir nous permettra de connaître l'intention réelle du gouvernement à l'égard de cette disposition.

L'approche réglementaire

1. L'adoption du cadre réglementaire

Bien que les modifications qu'il prévoit apporter à la LCPE puissent à priori sembler mineures, il n'en demeure pas moins que le gouvernement canadien entend réellement réglementer les GES. Les mesures réglementaires proposées par le gouvernement visent quatre secteurs, soit les transports, les produits de consommation, l'air intérieur et les industries. Il est utile de préciser que les secteurs industriels principaux qui devraient être régis par la réglementation projetée sont notamment les centrales électriques à combustibles fossiles, l'industrie pétrolière et gazière en amont, l'industrie pétrolière en aval, les fonderies de métaux de base, le fer et l'acier, le ciment, les produits forestiers et la fabrication de produits chimiques.

L'approche réglementaire proposée par le gouvernement sera mise en oeuvre en 2007 par l'adoption de règlements régissant notamment les émissions de polluants atmosphériques des motocyclettes, des moteurs diesel et de l'équipement hors route et de certains moteurs nautiques et véhicules récréatifs hors route. Quant aux émissions de GES attribuables aux véhicules automobiles, le gouvernement a l'intention de les réglementer uniquement en 2011, soit à la fin de l'engagement volontaire conclu en 2005 avec l'industrie automobile, en exigeant une réduction de 5.3 MT de GES d'ici 2010. Cette réglementation devrait avoir pour objet d'améliorer la consommation de carburants.

Le gouvernement entend également mener, en 2007, des consultations sur le cadre réglementaire global qui devra guider l'élaboration d'un règlement applicable au secteur industriel. Le but de cette consultation viserait à déterminer les objectifs à court terme pour les émissions de polluants atmosphériques et les GES qui seront pris en compte dans l'élaboration des projets de règlement d'ici le printemps 2007.

Le gouvernement prévoit également tenir, à compter de l'été 2007 et jusqu'à la fin 2008, des consultations approfondies sur les projets de règlement qui s'appliqueront aux secteurs industriels, notamment à l'égard des objectifs sectoriels et des échéanciers que les entreprises devront respecter pour parvenir à respecter ces objectifs. Les projets de règlement devraient être publiés d'ici la fin de l'année 2008.

En dernier lieu, le gouvernement souhaite que les premiers règlements sectoriels puissent être parachevés et publiés d'ici la fin de l'année 2008, et que l'ensemble des règlements entrent en vigueur d'ici la fin 2010.

2. Les éléments proposés pour l'approche réglementaire

Le gouvernement prévoit réglementer tous les polluants atmosphériques. Pour y parvenir, il propose de considérer trois éléments, soit les objectifs de réduction des émissions et les échéanciers, les options relatives à la conformité et l'évaluation, la surveillance et les rapports en matière de conformité.

2.1 Les objectifs de réduction des émissions et les échéanciers

L'*Avis d'intention d'élaborer et de mettre en œuvre des règlements et d'autres mesures pour réduire les émissions atmosphériques* précise que le gouvernement établira des objectifs de réduction des polluants atmosphériques (et non de GES) fondés sur des plafonds fixes.

Les objectifs de réduction des émissions de GES seront, quant à eux, fondés davantage sur l'intensité des émissions, comme le prévoyait autrefois le Plan vert du gouvernement précédent. Il appert que les objectifs de réduction des émissions seront établis dès 2010, mais que ces objectifs deviendront plus contraignants à moyen terme (2020-2025) et à long terme (2025-2050), pour finalement atteindre, en 2050, une réduction absolue des émissions de GES de 45 % à 65 % par rapport aux émissions de 2003.

2.2 Options relatives à la conformité

Parmi les options de conformité que le gouvernement envisage actuellement en vue de permettre à l'industrie de réduire au maximum les coûts qu'elle devra assumer pour se conformer aux exigences réglementaires, il est intéressant de constater que le gouvernement entend toujours mettre en place un système compensatoire, qui serait maintenant désigné « système de commerce des droits d'émission ». Un système semblable occupait une place importante dans le cadre du Plan vert du gouvernement précédent. Ce système prévoyait notamment la possibilité de créer, par des réductions des émissions de GES, des crédits échangeables afin de permettre aux grands émetteurs de respecter les normes de rejets qui leur auraient été imposées. Le système proposé par le gouvernement actuel fonctionnerait de façon semblable, notamment à l'égard de la création de crédits.

Des mesures de reconnaissance seraient également mises en œuvre afin de reconnaître les réductions des émissions réalisées avant l'entrée en vigueur des règlements. Des incitatifs qui permettraient aux entreprises d'emprunter sur des réductions futures importantes, consécutives à des investissements en technologie, seraient également prévus, le gouvernement ne précisant toutefois pas la nature de ces incitatifs. Il serait également possible pour les industries, voire pour les gouvernements, d'investir dans un fonds technologique afin de soutenir le développement de technologies visant les réductions des émissions. Un tel fonds avait également été prévu par le gouvernement précédent⁶, mais il n'avait jamais été constitué.

Le gouvernement actuel n'achèterait toutefois pas de droits d'émission et ne participerait pas au commerce de ces droits, une différence notable par rapport au plan fédéral précédent. Par conséquent, la *Loi sur l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions*⁷, qui devait acquérir les crédits créés par le système compensatoire projeté par le gouvernement précédent, sera probablement abrogée.

De plus, nous comprenons que le gouvernement n'entend pas financer les entreprises canadiennes pour l'achat de droits d'émission si la valeur de ces droits devait excéder 15,00 \$ la tonne.

2.3 Évaluation, surveillance et rapports en matière de conformité

Afin d'éviter la multiplication des transmissions de renseignements et de rapports aux deux ordres de gouvernement, le gouvernement fédéral entend conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux pour mettre en œuvre un « guichet unique » qui permettrait d'assurer un suivi auprès des entreprises et à les sensibiliser au respect des normes réglementaires qui seront adoptées. D'ailleurs, le gouvernement semble déjà intéressé à conclure des accords d'équivalence et des accords administratifs avec les provinces afin d'éviter les chevauchements réglementaires concernant les obligations de déclaration des émissions.

⁶ Loi sur le fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effets de serre, L.C. 2005 ch. 30, art. 96. Cette loi n'est toutefois jamais entrée en vigueur.

⁷ *Loi sur l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions*, 2005, ch. 30, art. 87.

Conclusion

Bien que les mesures réglementaires qu'entend prendre le gouvernement pour la réduction des émissions des polluants atmosphériques et des GES soient échelonnées dans le temps, il demeure que les entreprises canadiennes devront néanmoins tenir compte de « l'Approche verte » du gouvernement conservateur dans le cadre de leur exploitation. D'une part, même si les obligations de réduction des émissions n'ont pas encore été dévoilées, nous savons que les entreprises oeuvrant dans les secteurs industriels tels que les centrales électriques à combustibles fossiles, l'industrie pétrolière et gazière en amont, l'industrie pétrolière en aval, les fonderies de métaux de base, le fer et l'acier, le ciment, les produits forestiers et la fabrication de produits chimiques devront réduire leurs émissions à compter de l'année 2010.

Nous pouvons constater que le gouvernement a préféré établir sa propre stratégie de réduction de gaz à effet de serre plutôt que de s'en remettre aux objectifs du Protocole de Kyoto. De plus, bien que la période d'engagement à l'égard du Protocole de Kyoto soit de 2008 à 2012, les principales mesures que le gouvernement fédéral entend mettre en œuvre n'entreront en vigueur qu'en 2010.

Quoi qu'il en soit, en sachant qu'il est fort probable qu'à compter de 2010 un système de commerce des droits d'émission soit implanté et que des obligations réglementaires de réduction des émissions de GES et de polluants de l'air soient imposées, les entreprises ainsi que les agriculteurs devraient, dès à présent, planifier en conséquence leurs prochains investissements et protéger leurs droits de propriété à l'égard des réductions des émissions de polluants atmosphériques et de GES.

Vous pouvez communiquer avec les membres suivants de l'équipe en matière de changements climatiques pour toute question relative à ce bulletin.



Hélène Lauzon

514 877. 2985

Droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources naturelles



Mathieu Quenneville

514 877. 3087

Droit de l'environnement de l'énergie et des ressources naturelles



Isabelle Lamarre

514 877. 2995

Droit des affaires



Nicolas Gagnon

514 877. 3086

Litige

Montréal

Bureau 4000
1, Place Ville Marie
Montréal (Québec)
H3B 4M4

Téléphone :
514 871-1522
Télécopieur :
514 871-8977

Québec

Bureau 500
925, Grande Allée Ouest
Québec (Québec)
G1S 1C1

Téléphone :
418 688-5000
Télécopieur :
418 688-3458

Laval

Bureau 500
3080, boul. Le Carrefour
Laval (Québec)
H7T 2R5

Téléphone :
514 978-8100
Télécopieur :
514 978-8111

Ottawa

Bureau 1810
360, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Téléphone :
613 594-4936
Télécopieur :
613 594-8783

Abonnement

Vous pouvez vous abonner, vous désabonner ou modifier votre profil en visitant notre site Internet www.laverydebilly.com/htmlfr/Publications.asp ou en communiquant avec Carole Genest au 514 877-3071.

© Tous droits réservés 2006, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - avocats. Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit. Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.

www.laverydebilly.com

LAVERY, DE BILLY

AVOCATS