

## L'approche réglementaire fédérale relative aux émissions de gaz à effet de serre et autres émissions atmosphériques : un sujet « réchauffé »?

Conformément à ce qu'il annonçait dans son Avis d'intention publié le 21 octobre 2006<sup>1</sup>, le gouvernement fédéral a rendu public, le 26 avril dernier, l'approche réglementaire qu'il préconise dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre et des autres polluants atmosphériques.

Le « Cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques », malgré son titre, ne constitue pas un règlement à portée contraignante. Il ne s'agit pour l'heure que d'un document qui trace les grandes lignes de projets de règlement sectoriels, dont un premier doit faire l'objet d'une prépublication au printemps 2008, pour autant que des élections ne viennent encore en repousser l'échéance!

L'approche réglementaire du gouvernement fédéral vise à identifier des cibles de réduction à court, moyen et long terme pour les émissions atmosphériques industrielles, à établir des mesures réglementaires et non réglementaires en matière de transport, de produits commerciaux et de consommation et à déterminer un cadre réglementaire pour l'amélioration de la qualité de l'air intérieur.

Le présent bulletin examine de près l'ensemble de ces mesures.

### **A. L'approche réglementaire sur les émissions atmosphériques industrielles**

Les émissions atmosphériques industrielles incluent les gaz à effet de serre (GES) ainsi que les polluants atmosphériques comme l'oxyde d'azote (NO<sub>x</sub>), l'oxyde de soufre (SO<sub>x</sub>), les composés organiques volatils (COV), les matières particulaires (MP), le benzène ainsi que le mercure. Les secteurs industriels visés sont la production d'électricité à base de combustibles, le pétrole et le gaz, les pâtes et papiers et l'industrie du bois,

Par Héléne Lauzon



la fonte et l'affinage incluant l'aluminium, l'alumine et la fonte des métaux communs, le fer et l'acier, le bouletage de minerai de fer, la potasse, une partie du secteur minier, ainsi que le ciment, la chaux et la fabrication de produits chimiques, y compris les engrais. La réglementation devrait se traduire, au sein de ces grands secteurs, par une réduction des émissions de 60 mégatonnes (Mt) d'ici 2020, par rapport à ce qu'elles étaient en 2006.

Voyons dans un premier temps l'approche que le gouvernement fédéral propose pour la réduction des émissions des gaz à effet de serre.

### **Les gaz à effet de serre**

À court terme, le gouvernement poursuit l'objectif de cesser la croissance des gaz à effet de serre entre 2010 et 2020. À moyen terme, il les réduirait de 20 % ou de 150 Mt d'ici 2020 et, à long terme, il les réduirait jusqu'à 70 % d'ici 2050. Pour y arriver, il propose de mettre en œuvre, à compter de 2010, des « cibles » de réduction établies au départ en termes d'intensité, et non en termes absolus. L'intensité est le plafond fixé pour les GES pour chaque unité de production. Ainsi, les cibles établies en termes d'intensité, sont reliées à la production alors qu'une réduction en termes absolus constitue une réduction totale des émissions. L'année de référence pour établir ces cibles de réduction, en termes d'intensité, devient 2006, et non pas 2003, comme l'Avis d'intention l'avait indiqué. Un avis sera alors émis en vertu de l'article 71 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*<sup>2</sup> (ci-après « LCPE ») afin de recueillir des données de 2006 qui seront utilisées pour établir des cibles de réduction des émissions.

### *Les cibles de réduction des émissions*

Des cibles différentes seraient établies selon qu'il s'agisse d'une installation existante ou d'une nouvelle installation, c'est-à-dire une installation dont la première année de fonctionnement est 2004 ou une année ultérieure.

1. Avis d'intention d'élaborer et de mettre en œuvre des règlements et d'autres mesures pour réduire les émissions atmosphériques, (2006) 140 Gaz. Can. I 3350, page 3357.

2. L.C. 1999, c. 33.



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Pour les installations existantes, une cible serait établie en fonction d'une amélioration de 6 % par année de 2007 à 2010 ou de 18 % en 2010 par rapport au niveau d'intensité des émissions telles qu'elles étaient en 2006. Par la suite, de 2010 à 2015, la cible visée serait une réduction de l'intensité des émissions de 2 % par année, entraînant ainsi une diminution d'intensité des émissions de GES de 26 % d'ici 2015.

Quant aux nouvelles installations, elles bénéficieraient d'un délai de grâce de trois ans et, à compter de la quatrième année, les cibles seraient fondées sur les normes de combustible propre tout en recherchant une amélioration de 2 % par année subséquente d'ici 2020.

### *Les mécanismes de conformité*

Le gouvernement propose diverses mesures qui permettront aux entreprises visées par la réglementation de se conformer à leurs obligations de réduction. Ces mesures sont aussi nommées « mécanismes de conformité ».

Outre la réduction des émissions attribuable à diverses mesures d'atténuation, comme le déploiement de technologies ou la mise en place de mesures d'efficacité énergétique, il serait possible pour une entreprise de respecter une part de ses obligations de réduction de GES en contribuant à un fonds technologique qui permettrait de financer des investissements dans des technologies et infrastructures susceptibles d'entraîner des réductions rapides de GES. Les contributions seraient établies à un taux de 15 \$ la tonne d'équivalent de dioxyde de carbone pour les années 2010 à 2012 et de 20 \$ la tonne pour l'année 2013. Par la suite, le taux des contributions augmenterait chaque année en fonction de la croissance du PIB nominal. Les contributions au Fonds seraient cependant plafonnées, dès 2010, à 70 % des réductions totales. Ce pourcentage réduirait progressivement jusqu'en 2018, moment où les entreprises ne seraient plus habilitées à contribuer à ce Fonds<sup>3</sup>. Par l'intermédiaire de ce Fonds, il serait aussi possible, pour la

période comprise entre 2010 à 2017, de financer des projets de recherche et développement jusqu'à concurrence de 5 Mt par année ou encore, d'obtenir des crédits pour des investissements dans des projets particuliers. Notons que les fonds provinciaux qui seraient conformes au Fonds fédéral pourraient être reconnus comme équivalents.

Une entreprise pourrait aussi atteindre ses objectifs de réduction en recourant au système d'échange de droits d'émission, c'est-à-dire en se portant acquéreur de crédits par l'intermédiaire d'un marché libre comme celui de la Bourse. Elle pourrait aussi recourir au système national des crédits compensatoires à la suite de réductions d'émissions (vérifiées) qui interviendraient en dehors des activités réglementées. Elle pourrait de plus obtenir des « unités Kyoto » par le truchement du Mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto, en réalisant un projet dans un pays en voie de développement. Dans ce dernier cas cependant, un plafonnement de 10 % de la cible totale serait fixé. Le gouvernement envisage de plus, pour la première fois, la possibilité d'établir des liens avec d'autres systèmes d'échange de droits d'émission, telles les initiatives d'échange américaines « *Western Regional Climate Action Initiative* » et « *Regional Greenhouse Gas Initiative* », ou avec d'autres systèmes éventuellement mis en place, sans exclusion, à plus long terme, les marchés mexicain et européen.

Plusieurs entreprises se réjouiront d'apprendre que le gouvernement entend reconnaître les « mesures d'action précoce » prises entre 1992 et 2006, mais jusqu'à concurrence de 15 Mt d'équivalent de dioxyde de carbone pour l'ensemble de l'industrie, dont un maximum de 5 Mt par année.

Voyons maintenant quelle est l'approche gouvernementale pour les polluants atmosphériques.

### **Les polluants atmosphériques**

L'objectif gouvernemental en matière de polluants atmosphériques consiste à fixer, à compter de 2012, des cibles de réduction par

rapport à l'année de référence 2006. Ces mesures entraîneraient une réduction de 55 % des émissions de polluants atmosphériques dont la présence dans l'environnement est attribuable au smog et aux pluies acides. Des plafonds nationaux et des plafonds spécifiques aux secteurs d'activité seront établis.

### *Les cibles de réduction*

Pour les plafonds nationaux, les cibles de réduction envisagées sont de 40 % pour l'oxyde d'azote, soit un plafond de 600 kilotonnes (kt), de 55 % pour l'oxyde de soufre, soit un plafond de 840 kt, de 45 % pour les COV, soit un plafond de 360 kt et de 20 % pour les MP, soit un plafond fixé à 160 kt.

Pour les plafonds spécifiques, ils devraient être validés d'ici juin 2007.

Ajoutons que d'autres limites pourraient être imposées pour le mercure issu de la production d'électricité et de la fonte des métaux communs. Il pourrait en être de même pour le benzène issu de la production et du traitement de gaz naturel, de raffineries ainsi que de l'industrie du fer et de l'acier.

### *Les mécanismes de conformité*

À l'instar des GES, le gouvernement propose diverses mesures permettant aux entreprises de se conformer à leurs obligations de réduction. Outre la possibilité de réduire les émissions par leurs propres moyens, les entreprises pourront recourir aux échanges d'émissions d'oxyde d'azote et d'oxyde de soufre, sous réserve toutefois de se voir imposer des restrictions sur l'utilisation de crédits échangeables si l'entreprise est située dans une région où la qualité de l'air ne

3. Le plafond serait de 65 % en 2011, 60 % en 2012, 55 % en 2013, 50 % en 2014, 40 % en 2015, 10 % en 2016 et en 2017 ainsi que 0 en 2018.

satisfait pas aux objectifs nationaux ou si celle-ci contribue à vicier l'air de régions en aval. Ajoutons que le gouvernement songe à mettre en place, avec les États-Unis, un système transfrontalier d'échange de droits d'émission d'oxyde d'azote et d'oxyde de soufre.

En raison du fait que des provinces ont déjà réglementé les GES et les polluants atmosphériques ou envisagent de le faire, l'approche réglementaire du gouvernement fédéral confère une très grande autonomie aux provinces par le biais du mécanisme des accords d'équivalence dont il est question ci-après.

## Le cadre administratif

### *Les accords d'équivalence*

En vertu de l'article 10 de la LCPE, le Ministre peut conclure un accord d'équivalence avec une province, un territoire ou un gouvernement autochtone si ce gouvernement peut démontrer qu'il existe des dispositions en vigueur qui atteignent ou excèdent un niveau équivalent de protection de l'environnement prescrit par le règlement fédéral en vigueur et que ces dispositions incluent des droits similaires à ceux qui sont prescrits par les articles 17 à 20 de la LCPE, à savoir le droit des citoyens de demander une enquête pour des infractions à la législation.

Si un accord d'équivalence est conclu, l'application du règlement fédéral pourra être suspendu dans la province ou le territoire signataire, de sorte que le règlement provincial équivalent s'appliquerait.

### *Les pénalités*

Sous réserve des pénalités que l'on peut retrouver à la LCPE sanctionnant la violation d'une obligation légale, l'approche

réglementaire du gouvernement fédéral ne prévoit aucune pénalité particulière pour la contravention aux cibles de réduction des émissions atmosphériques industrielles.

### *Le suivi et l'évaluation*

L'approche gouvernementale prévoit une révision quinquennale de la réglementation afin d'évaluer les progrès accomplis vers l'atteinte des objectifs de réduction des émissions à moyen et à long terme.

En terminant, voyons les mesures réglementaires et non réglementaires que préconise le gouvernement en ce qui a trait au transport et aux produits commerciaux et de consommation, de même que le cadre réglementaire souhaité pour l'amélioration de la qualité de l'air.

## ***B. Mesures spécifiques pour le transport, les produits commerciaux et de consommation ainsi que la qualité de l'air intérieur***

En ce qui concerne le transport routier, le gouvernement souhaite adopter des normes d'efficacité énergétique à partir des modèles de l'année 2011 à l'expiration du protocole d'entente avec l'industrie automobile en 2010<sup>4</sup>. Pour les automobiles et les camions légers, le gouvernement caresse l'idée d'un Pacte de l'auto propre basé sur des normes réglementaires nord-américaines environnementales.

L'industrie ferroviaire, quant à elle, bénéficierait d'un régime volontaire de 2006 à 2010, mais se verrait imposer des normes contraignantes à compter de 2011.

Quant à l'industrie aérienne, le gouvernement semble pour le moment vouloir respecter l'entente de 2005 en vertu de laquelle l'industrie s'engage à réduire de 24 % d'ici 2012 ses émissions de GES par rapport à ses émissions de 1990.

Pour les produits commerciaux et de consommation, le gouvernement entend mettre fin graduellement, d'ici 2012, à l'utilisation d'ampoules incandescentes, imposer des exigences en matière d'étiquetage, adopter des normes de perfectionnement pour tous les produits d'éclairage, des normes de rendement énergétique pour les lave-vaisselle, réfrigérateurs, déshumidificateurs, climatiseurs, machines à laver commerciales, chaudières commerciales ainsi que des normes pour la réduction des COV en diminuant la quantité de solvants utilisés dans les produits commerciaux et de consommation.

Préoccupé par les effets de la qualité de l'air intérieur sur la santé, le gouvernement entend élaborer un projet de règlement pour améliorer la qualité de l'air intérieur et dresser une liste prioritaire de contaminants intérieurs devant faire l'objet d'une intervention.

## ***Conclusion***

Paradoxalement, même si ce cadre réglementaire n'est pas encore à proprement parler un règlement dûment édicté, les entreprises n'ont d'autre choix que de s'y conformer sans tarder et de commencer à réduire leurs émissions de GES si elles veulent atteindre leurs objectifs de 18 % en 2010; ce qui n'est pas sans faire sourciller ceux qui émettent des doutes quant à l'adoption du règlement avant la tenue des prochaines élections et la réélection du gouvernement en place.

4. Selon ce protocole, l'industrie automobile s'est engagée à réduire ses émissions de GES de 5,3 MT d'ici 2010.

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

Il est opportun de se demander quelle sera l'incidence du Fonds technologique sur le libre marché des crédits, puisque le taux des contributions à verser au Fonds serait fixé à 15 \$, puis à 20 \$, la tonne d'équivalent de dioxyde de carbone. Le Fonds pourrait avoir l'effet de limiter le libre marché aux projets dont la valeur est inférieure à 15 \$ la tonne. Sur le plan de la protection de l'environnement, on peut se demander s'il ne limitera pas les véritables réductions d'émissions de GES en permettant que des investissements technologiques remplacent des réductions concrètes.

Par ailleurs, on ne peut que saluer la volonté gouvernementale de reconnaître les mesures d'action précoce prises entre 1992 et 2006.

On peut questionner la portée des crédits compensatoires : s'appliquent-ils exclusivement aux entreprises réglementées? En raison de l'existence du Fonds, seront-ils limités aux projets dont la valeur est inférieure à 15 \$ la tonne?

On peut également se réjouir de la reconnaissance du Mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto, bien que plafonné à 10 % de la cible totale. Là aussi, l'effet concret du Fonds technologique pourrait être de ne favoriser que les projets MDP dont la valeur est inférieure à 15 \$ la tonne d'équivalent de dioxyde de carbone. On peut déplorer pour les entreprises canadiennes l'absence du registre national requis dans le cadre du Protocole de Kyoto et l'absence de reconnaissance du Mécanisme d'appli-

tion conjointe du Protocole de Kyoto mais, à tout le moins, le gouvernement se réserve la possibilité de suivre l'évolution des marchés et de permettre éventuellement les transactions avec d'autres systèmes de droits d'émission en Amérique ou en Europe.

La latitude laissée aux provinces, aux territoires et aux gouvernements autochtones a le mérite d'éviter le chevauchement en permettant, par le biais des accords d'équivalence, d'appliquer la réglementation provinciale ou territoriale à l'exclusion de la réglementation fédérale.

Tous les gouvernements qui se succèdent reconnaissent l'importance de la question des changements climatiques, mais aucun d'eux ne manifeste sans équivoque sa volonté de passer des paroles à l'acte. Il semble que cette question de réglementation des émissions des GES, reportée à 2008, constitue de plus en plus, et depuis maintenant de nombreuses années, un sujet « réchauffé » à la Chambre des communes et au gouvernement, auquel toutes les mains craignent de se brûler.



**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 :  
450 978-8100  
Télécopieur :  
450 978-8111

**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 la section Publications de notre site Internet [www.laverydebilly.com](http://www.laverydebilly.com) ou en communiquant avec Carole Genest au 514 877-3071.

© Tous droits réservés 2007, 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.