



CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté à la
Commission des
transports et de
l'environnement de
l'Assemblée
nationale du Québec

Mémoire

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

**Consultations particulières et auditions
publiques sur le document intitulé :
Consultation sur la cible de réduction
des émissions de gaz à effet de serre du
Québec**

Décembre 2025



**Centre québécois du droit de
l'environnement**

5248, Boul. Saint-Laurent,
Montréal, Québec, Canada
H2T 1S1

Courriel : info@cqde.org
Site internet : cqde.org

**Reproduction d'extraits de ce document permise
en citant la source de la façon suivante**

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
Mémoire présenté à la Commission des transports
et de l'environnement, consultation particulières et
auditions publiques sur le document intitulé:
Consultation sur la cible de réduction des émissions
de gaz à effet de serre du Québec.

Présentation
DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT
DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 250 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le Centre québécois du droit de l'environnement joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.



Table des matières

Survol de la position du CQDE	5
1. Affaiblir les cibles climatiques : un geste interdit par le droit constitutionnel et aux conséquences lourdes en droit international	5
1.1. L'affaiblissement des cibles est incompatible avec les droits prévus à la Charte canadienne des droits et libertés et la Charte des droits et libertés de la personne	6
1.2. Le droit international public impose aux États de prévenir des dommages significatifs au climat et d'assurer le plus haut niveau d'ambition	7
2. La mise en œuvre des cibles : l'entièreté des fonds d'electrification doit être utilisée pour la lutte contre les changements climatiques	9

Survol de la position du CQDE

Dans le cadre de la première application du nouvel article 46.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), issu de la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, le CQDE tient à saluer la mise en œuvre de ce mécanisme de révision fondé sur les avis du Comité consultatif sur les changements climatiques (ci-après le Comité), et s'appuyant également sur une consultation publique menée par la commission parlementaire compétente pour la fixation et la révision des cibles climatiques. La considération de la science et la valorisation de la participation du public nous apparaissent être des éléments essentiels pour assurer le succès de cette démarche.

Le CQDE appuie les conclusions de l'avis du Comité et partage l'analyse selon laquelle la cible de réduction pour 2030 doit être renforcée, avec des cibles intermédiaires permettant d'assurer une trajectoire crédible vers la carboneutralité en 2045. Il soutient également les mécanismes proposés, tels que l'adoption d'un budget carbone,¹ l'élaboration de cadres réglementaires robustes pour la séquestration du carbone et la mise en place de mesures d'écofiscalité structurantes.

Le CQDE souhaite par ailleurs bonifier les recommandations concernant l'établissement des cibles et les mécanismes de mise en œuvre en les enrichissant d'une perspective juridique.

1. Affaiblir les cibles climatiques : un geste interdit par le droit constitutionnel et aux conséquences lourdes en droit international

Tel qu'il sera détaillé plus amplement, le CQDE soutient que la fixation des cibles doit être établie en cohérence avec les obligations internationales et constitutionnelles.

¹ Voir recommandations formulées par le CQDE lors de l'étude du projet de loi 44, p.11, [en ligne](#).

1.1. L'affaiblissement des cibles est incompatible avec les droits prévus à la Charte canadienne des droits et libertés et la Charte des droits et libertés de la personne

Le consensus scientifique est sans équivoque : la fenêtre d'action pour éviter les impacts les plus dévastateurs des changements climatiques se referme rapidement. Le Québec subit déjà leurs effets, qu'il s'agisse de vagues de chaleur meurtrières, de feux de forêt incontrôlables, ou d'inondations destructrices. Ces phénomènes s'intensifient.²

La Cour suprême du Canada a reconnu la gravité exceptionnelle de cette réalité, qualifiant les changements climatiques de « défi existentiel » et de « menace de la plus haute importance pour le pays, et, de fait, pour le monde entier »³.

Les émissions de gaz à effet de serre du Québec contribuent à cette menace globale. Les émissions de GES per capita du Québec sont élevées, surtout lorsqu'on le compare à plusieurs juridictions à l'échelle internationale.⁴ Cette réalité appelle à un engagement cohérent avec les obligations constitutionnelles et internationales du Canada.

En adoptant l'article 46.4 de la LQE, qui prévoit un plancher pour les objectifs de réduction des émissions de GES et un mécanisme de fixation de la cible, **le Québec a reconnu explicitement son obligation positive de lutter contre la crise climatique.** Dès lors, la mise en œuvre et l'évolution de ces obligations doivent respecter la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après, la *Charte canadienne*) ainsi que la *Charte des droits et libertés de la personne*

² Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), climate change 2023, synthesis report, summary for policymakers, p. 7, [en ligne](#); *Obligations des États en matière de changement climatique*, Avis consultatif de la Cour internationale de Justice, du 23 juillet 2025, [en ligne](#), paras. 72 – 87. (*Avis consultatif de la CIJ sur l'obligation des États en matière de changement climatique*.)

³ *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11*, par. 167.

⁴ Comité consultatif sur les changements climatiques, huitième avis du comité consultatif sur les changements climatiques, 2025, [en ligne](#), p. 28 note de bas de page, 13.

(ci-après, la Charte québécoise), qui garantissent respectivement le droit à la vie et à la sécurité, ainsi que l'égalité devant la loi et la protection égale de la loi.

Des cibles inadéquates sont de nature à guider l'action gouvernementale de manière à engager l'État dans des niveaux d'émissions qui peuvent entraîner des atteintes aux droits protégés par la *Charte canadienne* et la *Charte québécoise*, notamment le droit à la vie et à la sécurité de la personne.⁵ En effet, les cibles climatiques ont des répercussions concrètes sur la vie et la sécurité des personnes, chaque fraction de degré de réchauffement climatique additionnel exacerbe les risques, augmente l'intensité des événements extrêmes et nous rapproche des seuils irréversibles.

L'affaiblissement des cibles aurait également un effet discriminatoire sur les générations futures, qui portent déjà un fardeau disproportionné et subiront des impacts nettement plus sévères.

Réduire les cibles climatiques ne serait pas seulement contraire au consensus scientifique, mais serait également incompatible avec les obligations constitutionnelles.

1.2. Le droit international public impose aux États de prévenir des dommages significatifs au climat et d'assurer le plus haut niveau d'ambition

Le CQDE rappelle que la fixation des cibles doit être alignée sur l'objectif de l'Accord de Paris visant à limiter le réchauffement global à 1,5 degré et devrait afficher l'ambition la plus élevée possible pour répondre à une crise qui touche aux conditions mêmes de la vie humaine au Canada et ailleurs dans

⁵ La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé que, lorsqu'une province s'impose des objectifs pour faire face à la crise climatique, comme l'Ontario l'a fait, son plan doit respecter les droits issus des chartes, dont notamment le droit à la vie et la protection contre la discrimination (art. 7 et 15 de la Charte canadienne). La Cour a donc affirmé que la question peut bel et bien être soumise aux tribunaux : *Mathur v. Ontario*, 2024 ONCA 762, par. 5.

le monde. En ce sens, le Québec doit prendre en considération sa contribution globale et les vastes moyens dont il dispose pour agir..

Dans son récent Avis consultatif sur les obligations des États en matière climatique, **la Cour internationale de Justice a conclu unanimement que les États sont tenus**, en plus des engagements conventionnels issus de l'Accord de Paris, **de respecter une obligation coutumière d'éviter de causer un dommage climatique significatif.⁶** Cette obligation, de caractère *erga omnes*,⁷ i.e qui s'impose à tous les États et à l'ensemble de la communauté internationale, requiert un devoir de diligence renforcé : un État doit mettre en œuvre tous les moyens raisonnablement à sa disposition pour prévenir un préjudice significatif au climat causé par les activités sous sa juridiction.⁸ La Cour rappelle en outre que, conformément au principe des responsabilités communes mais différencierées, les États dotés de capacités institutionnelles et de ressources importantes sont soumis à un niveau de diligence accru.⁹

Lorsqu'un État ne satisfait pas à son obligation coutumière de prévention, il peut engager sa responsabilité pour la commission d'un acte internationalement illicite et être tenu de réparer le dommage causé.¹⁰ La jurisprudence sur la prévention des dommages transfrontaliers, notamment l'affaire *Trail Smelter*¹¹, illustre la reconnaissance de longue date de ce principe. Dans cette affaire, le Canada a été tenu responsable et a dû verser

⁶ *Avis consultatif de la CIJ sur l'obligation des États en matière de changement climatique*, paras 271 - 286.

⁷ *Supra note 6*, paras 439- 443.

⁸ *Supra note 6*, para 347.

⁹ *Supra note 6*, paras 290-292: «les États développés, dans le contexte des changements climatiques, soient tenus d'adopter des mesures plus fermes pour prévenir les dommages environnementaux, et d'observer une norme de conduite plus exigeante»

¹⁰ *Supra note 6*, paras 409, 445; «De manière générale, la Cour observe que les manquements par les États aux obligations déterminées en réponse à la question a) peuvent donner lieu à tout l'éventail des conséquences juridiques prévues par le droit de la responsabilité de l'État. Il s'agit notamment des obligations de cessation et de non-répétition, conséquences qui s'appliquent indépendamment de l'existence d'un dommage, ainsi que de la réparation intégrale, incluant la restitution, l'indemnisation ou la satisfaction.»

¹¹ *Trail Smelter* (U.S. v. Can.), 3 R.I.A.A. 1938 (1941), [en ligne](#).



des compensations pour avoir permis que des émissions polluantes provenant de son territoire causent des dommages significatifs aux États-Unis.

Ces obligations en droit international public s'appliquent au Canada, en tant qu'État, et le Québec a un rôle important à jouer pour assurer que ces obligations soient respectées sur la scène provinciale. Le législateur québécois demeure maître de ses actions dans les domaines tombant sous sa juridiction, mais l'exercice de ces pouvoirs n'efface ni les obligations internationales du Canada, ni les mécanismes permettant de contester, sur la scène internationale, les conséquences d'un fait internationalement illicite.¹² Ainsi, les lois encadrant les cibles climatiques ne devraient pas être conçues isolément, mais devraient plutôt tenir compte de nos obligations internationales, tant conventionnelles que coutumières. L'Accord de Paris impose que la cible d'un État corresponde à son niveau d'ambition le plus élevé possible.¹³ Une diminution de l'ambition des cibles serait difficilement conciliable avec cette exigence.

2. La mise en œuvre des cibles : l'entièreté des fonds d'électrification doit être utilisée pour la lutte contre les changements climatiques

Il est essentiel de maintenir la vocation intégrale du Fonds d'électrification et de changements climatiques et d'éviter toute modification législative susceptible d'en affaiblir la portée. Ce mécanisme constitue un levier incontournable pour assurer la mise en œuvre effective des engagements climatiques du Québec, préserver la cohérence de l'action publique en cette matière et protéger les droits de la population.

Préserver l'intégrité des cibles climatiques impose de garantir les conditions réelles de leur mise en œuvre. Le Fonds d'électrification et de

¹² Voir notamment : Gib van Ert, *Using International Law in Canadian Courts*, 3e éd., University of Toronto Press, 2024.

¹³ Accord de Paris, 2015, Article 4(3), [en ligne](#): «La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales.»

changements climatiques doit demeurer strictement strictement dédié à la lutte contre la crise climatique. Une cible climatique ne possède de portée que si les instruments permettant de l'atteindre restent intègres, pleinement financés et protégés contre toute réallocation. Les sommes dédiées à la transition climatique constituent des leviers essentiels pour réduire les émissions, accélérer l'électrification et soutenir les projets structurants. Elles doivent être mobilisées entièrement à cette fin.

La réalisation des engagements climatiques dépend de mécanismes robustes de mise en œuvre, comprenant un financement suffisant des mesures nécessaires à la transition. Les ressources déjà disponibles doivent être utilisées pour lutter contre les changements climatiques et non détournées vers d'autres finalités.

C'est dans ce contexte que le CQDE exprime une préoccupation majeure concernant les modifications proposées dans le Projet de loi *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires* (Projet de loi 7)¹⁴. Les modifications proposées octroient un large pouvoir discrétionnaire dans l'utilisation des surplus des sommes du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FEEC) à d'autres fins que la lutte aux changements climatiques, en plus de réduire la reddition de comptes sur l'usage des sommes importantes qui y sont cumulées. Pris ensemble, ces modifications font apparaître un risque de détournement des fonds destinés à la lutte contre les changements climatiques vers d'autres fins.

Surplus du FEEC

De fait, le projet de loi 7 permettrait de transférer une partie des sommes du Fonds d'électrification à des usages qui s'écartent des finalités expressément prévues à l'article 15.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de*

¹⁴ Voir, Projet de loi *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires*, article 141, p. 50, [en ligne](#).

l'Environnement et des Parcs. Cet article définit clairement la vocation du Fonds ainsi :

Ce fonds est affecté au financement, dans le respect des principes, des orientations et des objectifs établis dans la politique-cadre sur les changements climatiques, de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques, notamment au moyen de l'électrification, ainsi que des activités du ministre en cette matière. Le contrôle des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire québécois constitue l'une de ses priorités.

Le fonds sert notamment à financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la mobilisation, la sensibilisation et l'éducation de la population en matière de lutte contre les changements climatiques. [...] [nos soulignements]

L'article 15.4.1.2 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* prévoit que les surplus du Fonds peuvent être versés vers le Fonds des générations ou le Fonds des réseaux de transport terrestre. Cet ajout qui confère au pouvoir exécutif une compétence discrétionnaire de rediriger à son gré, des sommes qu'il détermine pour d'autres finalités que celle prévue par loi. Cela soulève plusieurs enjeux juridiques préoccupants.

Cette modification permet à l'exécutif de détourner l'objet d'une loi par simple décision administrative, en l'absence de critères, de finalité ou de limites, ce qui **compromet la séparation des pouvoirs, et les exigences de clarté et stabilité essentielle dans un État de droit.**

L'usage d'une expression non définie et aussi vague que la notion de «surplus» manque de balises et confère une large marge discrétionnaire à l'exécutif. **Confier à l'exécutif le pouvoir de redéfinir l'affectation d'un fonds créé par la loi revient à lui permettre de modifier substantiellement l'objet de la loi elle-même.** Selon le principe de séparation de pouvoirs, c'est le

législateur qui fixe le cadre normatif et c'est l'exécutif qui la met en œuvre dans le respect des finalités. C'est à lui que revient la compétence de trancher les questions délicates de politique générale et d'affectation des ressources publiques.¹⁵ Déplacer ce pouvoir vers l'exécutif affaiblit le contrepoids parlementaire et concentre dans les mains du gouvernement une marge de manœuvre excessive.

Reddition de compte

De plus, le projet de loi 7 prévoit la modification de l'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général* afin que la ou le commissaire au développement durable présente désormais son rapport (lequel visait à assurer une transparence accrue et une reddition de comptes plus efficace du FECC) aux cinq ans plutôt que sur une base annuelle.

Rappelons que la fonction de commissaire au développement durable au sein du Vérificateur général a été créée lors de l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006,¹⁶ afin de renforcer l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable. Un mandat spécifique lié au FECC lui a été confié en novembre 2020¹⁷ à la suite de l'adoption du projet de loi 44 visant principalement une gouvernance plus efficace de la lutte contre les changements climatiques et favorisant l'électrification. Cette modification avait pour objectif d'assurer une transparence accrue et une reddition de comptes plus rigoureuse quant au FECC.

Au regard des impératifs climatiques qui exigent des actions fortes, cohérentes et ambitieuses, il nous apparaît particulièrement important de renforcer - et non d'affaiblir - les mécanismes de reddition de compte en place.

¹⁵ Gosselin c. Québec (Procureur général), [2002] 4 R.C.S. 429, [en ligne](#), paras 141, 331.

¹⁶ *Loi sur le développement durable*, L.Q. 2006, c. 3, art. 1, [en ligne](#).

¹⁷ *Loi sur le vérificateur général*, L.Q. 1985, c. 38, art. 43.1 (4), [en ligne](#),



