

FAIRE PAYER LES POLLUEURS :

un fonds de réparation climatique pour
reconstruire la Colombie-Britannique

2025

GREENPEACE

GREENPEACE

À propos de Greenpeace Canada

L'objectif de Greenpeace est de veiller à ce que la Terre conserve sa capacité à soutenir la vie dans toute sa diversité. Par conséquent, Greenpeace a recours à la confrontation non violente et créative dans le but de dénoncer les problèmes environnementaux à l'échelle mondiale et d'exercer des pressions pour la mise en place de solutions.

Recherche et rédaction : Louis Century et Geetha Philipupillai (cabinet Goldblatt Partners)
Greenpeace Canada assume l'entière responsabilité des erreurs ou omissions.

Conception graphique : Erika Tran

Crédit photo : Markus Mauthe - Kanada

Table des matières

1. Résumé.....	2
2. Le coût de l'inaction	3
La charge financière accablante des catastrophes climatiques pour les gouvernements en C.-B.	3
Les plus gros émetteurs devraient payer leur juste part des efforts de rétablissement climatique	4
La C.-B. est bien placée pour adopter la 1 ^{re} loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Canada.....	4
3. La législation sur le recouvrement des coûts climatiques aux États-Unis	6
Lois du Vermont et de New York	6
Principales dispositions des lois sur le recouvrement des coûts climatiques	7
Contestations juridiques des lois américaines	9
4. Viabilité juridique au Canada	10
Des cotisations réglementaires pour financer les travaux à travers la province	10
Synthèse des précédents en matière de recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes.....	11
La législation en matière d'extraterritorialité n'est pas un obstacle.....	13
5. Conclusion	15

Les plus grandes entreprises de combustibles fossiles au monde ont réalisé des profits colossaux tout en dévastant notre planète et nos communautés. Elles savent depuis des décennies que leurs activités d'extraction, de raffinage et de commercialisation des combustibles fossiles alimentent les changements climatiques et mettent en péril la santé et la sécurité mondiales. Alors que nos communautés font les frais des incendies de forêt, des sécheresses, des inondations et des températures extrêmes, la facture que nos gouvernements devront payer pour les mesures d'adaptation climatique et les réparations d'infrastructures se chiffre désormais en milliards de dollars. Malgré cette situation, les pollueurs les plus responsables et ayant le plus profité des changements climatiques n'ont pas été tenus de rendre compte du coût réel de leurs activités néfastes.

Partout dans le monde, les gouvernements mettent en œuvre des mesures pour faire payer les pollueurs. À l'instar de la législation sur le recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes, une nouvelle série de textes législatifs vise à tenir les plus gros émetteurs de combustibles fossiles financièrement responsables des dommages climatiques qu'ils ont causés. Le Vermont et l'État de New York ont été les premiers à adopter une législation sur le recouvrement des coûts climatiques aux États-Unis, et d'autres États américains ont déposé des projets de loi similaires. Contrairement aux modèles législatifs antérieurs de recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes, qui ont donné lieu à des décennies de litiges devant les tribunaux, la législation sur le recouvrement des coûts liés au climat offre un cadre administratif permettant de percevoir directement des redevances auprès des entreprises de combustibles fossiles responsables. Ces sommes sont ensuite utilisées pour financer des projets d'adaptation climatique et des réparations urgentes. Ces lois ne s'appliquent qu'aux entités ayant émis plus d'un milliard de tonnes d'émissions de gaz à effet de serre (GES) couvertes au niveau mondial, c.-à-d. celles qui contribuent le plus aux changements climatiques. La responsabilité est répartie en fonction de la part relative des émissions de chaque entreprise au cours d'une période définie débutant en 1995 ou en 2000, époque à laquelle les effets nocifs des émissions de GES étaient déjà bien compris et impossibles à nier d'un point de vue scientifique.

La Colombie-Britannique est bien placée pour mettre en place la première loi sur le recouvrement des coûts climatiques du Canada. Plusieurs de ses communautés sont dévastées par des catastrophes climatiques chaque année. Les coûts des dommages se chiffrent en milliards de dollars pour la province et les municipalités, ainsi que pour les gouvernements et les communautés autochtones, qui subissent de manière disproportionnée les conséquences climatiques. L'adoption d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques obligera les pollueurs les plus responsables des conséquences climatiques en Colombie-Britannique à assumer une partie des coûts engendrés. La Colombie-Britannique est également un pionnier expérimenté en matière de législation sur le recouvrement des coûts. En plus d'être la première juridiction canadienne à avoir légiféré sur le recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes, elle a également défendu avec succès cette législation contre des contestations juridiques de la part d'entreprises.

Le présent rapport plaide en faveur d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques en Colombie-Britannique. Il comporte trois parties. Tout d'abord, il détaille l'immense fardeau financier que représentent les catastrophes climatiques pour les gouvernements en Colombie-Britannique, explique pourquoi les entreprises de combustibles fossiles devraient en assumer la responsabilité financière et démontre pourquoi la province est bien placée pour introduire une loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Canada. Ensuite, il résume les principes de base de la législation sur le recouvrement des coûts climatiques, en s'appuyant sur les précédents américains du Vermont et de New York. Enfin, il aborde les fondements juridiques d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques en Colombie-Britannique. Même si cette législation fera inévitablement l'objet de contestations de la part des industries, comme ce fut le cas pour les lois précédentes sur le recouvrement des coûts, elle reposera sur des bases constitutionnelles solides. La Colombie-Britannique est habilitée à mettre en œuvre des projets d'adaptation climatique et de réparation d'infrastructures sur son territoire, et à faire payer aux entités les plus responsables des dommages climatiques à l'échelle de la province une partie des coûts qu'ils engendrent.

Le coût de l'inaction est trop élevé.

Alors que les plus grandes entreprises de combustibles fossiles ont réalisé des milliards de dollars de bénéfices grâce à l'extraction, au raffinage et à la commercialisation de ces carburants, le coût externalisé de leurs produits est supporté par les communautés et les gouvernements de la Colombie-Britannique et d'ailleurs. Des mesures doivent être mises en œuvre pour que les parties les plus responsables des catastrophes climatiques et qui en tirent profit paient leur juste part des coûts.

La charge financière accablante des catastrophes climatiques pour les gouvernements en C.-B.

Les changements climatiques ont occasionné des milliards de dollars de coûts supplémentaires aux gouvernements et aux communautés en Colombie-Britannique, et cette tendance se maintiendra. Cela est en grande partie dû à la fréquence accrue des catastrophes climatiques telles que les feux de forêt, les vagues de chaleur, les inondations, les sécheresses et les infestations de dendroctone du pin. Ces phénomènes climatiques exercent une pression fiscale considérable sur les gouvernements.

Par exemple, le budget 2021 de la Colombie-Britannique a alloué 200 millions de dollars pour répondre à diverses urgences. Cependant, les événements climatiques extrêmes de 2021 ont nécessité une aide supplémentaire de 522 millions de dollars pour répondre aux catastrophes et aux urgences liées aux inondations et aux glissements de terrain, ainsi que 655 millions de dollars pour lutter contre les feux de forêt¹. Par conséquent, le budget 2022 de la Colombie-Britannique a affecté 2,1 milliards de dollars pour aider les personnes et les communautés à se rétablir, à rebâtir et à se préparer après les catastrophes météorologiques extrêmes de l'année précédente². Des investissements proactifs dans la résilience et les mesures d'adaptation climatique sont nécessaires pour éviter des coûts de réparation encore plus importants par la suite³.

Les coûts des changements climatiques sont assumés par les administrations municipales et provinciales de la Colombie-Britannique ainsi que par les gouvernements et les communautés autochtones, qui sont affectées de manière disproportionnée par leurs conséquences⁴. En 2021, la ville de Lytton, située au centre géographique de la Nation Nlaka'pamux dans la région du canyon du Fraser, a été dévastée par une série de catastrophes climatiques. Une sécheresse au printemps et au début de l'été a été suivie par le dôme de chaleur de l'Ouest canadien en juin, avec un pic de température de 49,6 °C, puis par un feu de forêt qui a réduit la ville en cendres en l'espace de 21 minutes. Enfin, à l'automne, une rivière atmosphérique régionale a détruit toutes les routes d'accès menant à la communauté sauf une⁵. Des milliers de communautés en Colombie-Britannique sont aujourd'hui exposées au risque de catastrophe climatique et ont un besoin urgent d'aide afin de favoriser les efforts d'adaptation, de résilience et de réparation.

Les institutions gouvernementales et non gouvernementales disposent de plus en plus d'outils pour quantifier l'impact économique et fiscal des catastrophes climatiques, ainsi que les coûts associés aux programmes d'adaptation et de réparation. La Base de données canadienne sur les catastrophes comprend une estimation des coûts totaux associés à des catastrophes climatiques spécifiques, notamment des inondations, des feux de forêt et des canicules⁶. L'Institut climatique du Canada a publié une série de cinq rapports sur les coûts des changements climatiques⁷.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a également publié des rapports qui quantifient les coûts associés aux catastrophes, y compris plus de 3 milliards de dollars de dépenses liées à la suppression et à la prévention des feux de forêt entre 2003 et 2017⁸. En ce qui concerne l'atténuation des dommages causés par les incendies forestiers, la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique a estimé à 6,7 milliards de dollars le coût du simple traitement des combustibles dangereux dans la province⁹.

Les plus gros émetteurs devraient payer leur juste part des efforts de rétablissement climatique

Alors que les gouvernements de la Colombie-Britannique et d'ailleurs sont contraints de dépenser des milliards de dollars en mesures d'adaptation climatique et en réparations, les entreprises de combustibles fossiles, qui sont responsables de manière disproportionnée des dommages climatiques, réalisent des profits sans précédent. Au Canada, les entreprises pétrolières et gazières ont déclaré des bénéfices de 64,6 milliards de dollars en 2022 et de 37,0 milliards de dollars en 2023¹⁰. Depuis 1990, date à laquelle l'impact de l'extraction des combustibles fossiles sur le climat était déjà bien connu depuis de nombreuses années, les quatre géants du secteur – BP, Shell, Chevron et Exxon – ont généré 2 000 milliards de dollars de bénéfices à l'échelle mondiale¹¹.

Tout comme les fabricants de tabac et d'opioïdes sont tenus d'indemniser les gouvernements pour les coûts externalisés de leurs produits nocifs, un mouvement croissant cherche à tenir les entreprises de combustibles fossiles responsables des milliards de dollars en coûts engendrés par l'extraction, le raffinage et la commercialisation des combustibles fossiles, qu'elles ont effectués en toute connaissance des dommages que ces activités allaient causer. Les stratégies mises en œuvre afin de responsabiliser les entreprises de combustibles fossiles comprennent une série de poursuites en vue de recouvrer les coûts et, plus récemment, une législation aux États-Unis obligeant les plus gros émetteurs historiques à contribuer à des fonds de réparation climatique au niveau des États¹².

L'impact de l'extraction des combustibles fossiles sur les changements climatiques est bien connu depuis des décennies. En 1990, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié son premier rapport d'évaluation, établissant avec certitude que les émissions de GES issues des activités humaines contribuaient aux changements climatiques. Depuis la fin des années 1970, les grandes entreprises du secteur du carbone sont bien au fait de l'impact de leurs produits sur le climat. En dépit de ces connaissances, la production et la commercialisation des combustibles fossiles (et les profits qui en découlent) se sont accrues au fil des décennies. Rien qu'au Canada, les émissions de GES ont augmenté de 18 % entre 1990 et 2015, principalement à cause des secteurs des combustibles fossiles et des transports¹³.

Pourtant, les entreprises les plus responsables des changements climatiques catastrophiques dont nous sommes témoins, qui ont engrangé des milliards de dollars de bénéfices, n'ont pas été tenues de rendre des comptes pour les dommages causés par leurs activités.

La C.-B. est bien placée pour adopter la 1^{re} loi sur le recouvrement des coûts climatiques au Canada

La Colombie-Britannique est connue comme une pionnière dans le domaine de la législation sur le recouvrement des coûts liés aux préjudices sociaux. En 1997, elle est devenue la première province canadienne à introduire une législation sur le recouvrement des coûts liés au tabac. Des lois similaires ont ensuite été adoptées ailleurs au pays et ont donné lieu à un plan récent de 32 milliards de dollars afin d'indemniser les individus et les gouvernements pour les préjudices des préjudices causés par le tabagisme, y compris un paiement de 3,5 milliards de dollars au gouvernement de la Colombie-Britannique¹⁴. En 2018, elle a de nouveau été la première province à légiférer sur le recouvrement des coûts des soins de santé auprès des fabricants d'opioïdes¹⁵. Et en 2024, elle a présenté (sans toutefois adopter) une législation plus large sur le recouvrement des coûts des soins de santé¹⁶.

En tant que province côtière qui subit chaque année des incendies de forêt, des sécheresses, des inondations et des températures extrêmes, la Colombie-Britannique est particulièrement touchée par les perturbations climatiques au Canada. Compte tenu de son rôle de pionnière en matière de législation sur le recouvrement des coûts et des dommages climatiques extrêmes auxquels elle est confrontée, la Colombie-Britannique est bien placée pour être une fois de plus à l'avant-garde en adoptant la première loi canadienne sur le recouvrement des coûts climatiques.

À l'instar d'autres provinces, la Colombie-Britannique reconnaît déjà le principe du « pollueur-payeur » dans un contexte de déversements¹⁷. Une loi sur le recouvrement des coûts climatiques élargirait la portée de ce principe – selon lequel, dans la mesure du possible, les entités responsables des dommages environnementaux doivent payer les coûts de restauration – à la pollution atmosphérique due à l'accumulation de GES résultant de la combustion d'énergies fossiles. Après des décennies de recherche, il est désormais possible de quantifier avec une grande précision la part de GES rejetés dans l'atmosphère par des entreprises de combustibles fossiles spécifiques et, par conséquent, d'appliquer le principe du pollueur-payeur aux dommages climatiques¹⁸.

Un fonds de recouvrement des coûts climatiques permettrait aux contribuables et aux communautés de la Colombie-Britannique de ne plus supporter seules le fardeau du financement des réparations et des mesures d'adaptation climatique. Les entités ayant le plus contribué à rendre ces projets nécessaires paieraient leur juste part. En Colombie-Britannique, les projets financés en vertu d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques pourraient inclure :

- la reconstruction des communautés et des infrastructures endommagées par les catastrophes climatiques, y compris les conditions météorologiques extrêmes, les feux de forêt et les inondations, et le rehaussement des normes pour assurer une meilleure résistance aux futures catastrophes climatiques;
- des projets de prévention et d'atténuation des incendies de forêt;
- des solutions fondées sur la nature et des mesures de protection contre les inondations;
- le rachat de maisons pour des motifs climatiques;
- l'amélioration des systèmes de drainage des eaux pluviales;
- l'amélioration défensive des routes, des ponts, des chemins de fer et des systèmes de transport en commun;
- les mesures de préparation en amont des événements météorologiques extrêmes et le rétablissement par la suite;
- le déploiement de programmes de soins de santé préventifs et la prestation de soins médicaux pour traiter les maladies ou les blessures causées par les effets des changements climatiques;
- le déplacement, la surélévation ou la modernisation des stations d'épuration et autres infrastructures vulnérables aux inondations;
- l'installation de systèmes de refroidissement à haut rendement énergétique et d'autres travaux de modernisation et d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics et privés, y compris les écoles et les logements publics, afin de réduire les effets des canicules plus fréquentes et de la fumée des feux de forêt sur la santé publique;
- la mise à niveau de certaines parties du réseau électrique afin d'en accroître la stabilité et la résilience, notamment en facilitant la création de micro-réseaux autosuffisants;
- le recours aux espaces verts, à la sylviculture urbaine et à d'autres initiatives pour contrer l'effet d'îlot de chaleur urbain; et
- la lutte contre la prolifération d'algues toxiques, la perte de terre arable, la perte de récoltes et d'autres menaces écosystémiques d'origine climatique pesant sur les forêts, les fermes, la pêche et les systèmes alimentaires¹⁹.

LA LÉGISLATION SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS CLIMATIQUES AUX ÉTATS-UNIS 03

Les États du Vermont²⁰ et de New York²¹ ont été les premiers à adopter une législation sur le recouvrement des coûts climatiques aux États-Unis, où ces textes sont parfois appelés *Climate Superfund Acts* (« lois sur les superfonds climatiques »). Des projets de loi similaires ont été déposés (sans toutefois être adoptés) en Californie²², dans le Maryland²³, dans le Massachusetts,²⁴ dans le New Jersey²⁵, en Oregon²⁶, dans le Rhode Island²⁷ et dans le Connecticut.²⁸ Ces projets de loi créent un mécanisme juridique obligeant les plus grandes entreprises de combustibles fossiles à financer des programmes de réparation et d'adaptation climatique dans chaque juridiction. Contrairement aux modèles antérieurs de recouvrement des coûts des soins de santé, qui visaient les fabricants de tabac et d'opioïdes, ces projets de loi sur les superfonds climatiques ne créent pas de cause d'action statutaire et ne sont pas axés sur le litige. Ils prévoient plutôt l'imputation directe des coûts aux gros émetteurs, conformément aux procédures réglementaires créées en vertu de la législation.

Lois du Vermont et de New York

En mai 2024, l'Assemblée législative du Vermont a adopté le *Climate Superfund Act*, lequel a établi le Climate Superfund Cost Recovery Program au sein de l'Agence des ressources naturelles (ANR) afin de tenir certains extracteurs de combustibles fossiles et raffineurs de pétrole brut responsables des émissions de GES générées entre 1995 et 2024. Les parties responsables, définies comme celles qui émettent plus d'un milliard de tonnes de GES couverts au niveau mondial, seront strictement tenues de verser à l'État des paiements à des fins de recouvrement des coûts, et ce, dans une mesure proportionnelle à leurs émissions²⁹.

En décembre 2024, le *Climate Change Superfund Act* a été promulgué par Kathy Hochul, gouverneure de l'État de New York. Contrairement à la loi du Vermont, qui confie à une agence d'État la tâche de déterminer la taille du fonds de recouvrement des coûts, la loi new-yorkaise établit un fonds d'adaptation aux changements climatiques de 75 milliards de dollars, alimenté par des paiements annuels de 3 milliards de dollars sur une période de 25 ans, afin de financer des projets d'adaptation climatique. La législation s'appliquera aux entreprises impliquées dans l'extraction et le raffinage de combustibles fossiles, en se basant sur les émissions générées entre 2000 et 2024.³⁰

Lors de l'adoption du projet de loi, la gouverneure Hochul a déclaré :

« Face aux précipitations, aux tempêtes côtières et aux canicules record, la population new-yorkaise est de plus en plus accablée par des milliards de dollars de conséquences pour la santé, la sécurité et l'environnement, lesquelles sont engendrées par des pollueurs qui ont historiquement porté atteinte à notre environnement. La création du Climate Superfund [permettra] de tenir les pollueurs responsables des dommages environnementaux et [nécessitera] des investissements majeurs dans les infrastructures et d'autres projets essentiels à la protection de nos communautés et de notre économie³¹. »

Le Vermont Public Interest Research Group (VPIRG) a résumé la raison d'être du projet de loi du Vermont dans son témoignage devant l'Assemblée législative :

« Le VPIRG soutient fermement [le Climate Superfund Act], car les coûts associés aux changements climatiques sont colossaux et les gens du Vermont ne devraient pas avoir à les assumer seuls. Les parties responsables de la crise climatique devraient être tenues de payer leur juste part du coût de l'adaptation, du renforcement de la résilience et de la réponse du Vermont...

La question principale est la suivante : qui devrait payer pour les coûts engendrés par la crise climatique? Selon nous, la réponse est claire : le Vermont doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que les plus grandes entreprises de combustibles fossiles au monde paient leur juste part, plutôt que d'accepter que le Vermont et sa population aient à supporter ce fardeau par eux-mêmes³². »

Principales dispositions des lois sur le recouvrement des coûts climatiques

Les différents projets de loi sur les superfonds climatiques aux États-Unis présentent de nombreux points communs, mais sont également différents à certains égards. Voici un résumé de haut niveau des caractéristiques clés des projets de loi américains :

- **Quel est le nom de la loi?** De nombreux États utilisent l'expression « superfonds climatique », tandis que certains parlent également de « recouvrement des coûts climatiques ».
- **Quels sont les mandats du programme de recouvrement des coûts climatiques?** Chaque projet de loi établit un programme de recouvrement des coûts climatiques ayant les mandats suivants (ou des variantes de ceux-ci) : élaborer, adopter, mettre en œuvre et actualiser la planification des mesures d'adaptation climatique; garantir les paiements compensatoires; déterminer la responsabilité proportionnelle; imposer des demandes de recouvrement des coûts; accepter et collecter les paiements; et distribuer les fonds.
- **Quelles agences attribuent la responsabilité aux entités?** Toutes les versions de la législation ont recours à l'équivalent étatique de l'Agence de protection de l'environnement pour accueillir le programme et répartir la responsabilité entre les entités en fonction de leur part relative d'émissions au cours de la période couverte.
- Comment le montant des coûts récupérables est-il déterminé? Les États utilisent des approches différentes pour calculer le montant des coûts récupérables. Dans certaines juridictions, dont New York, les coûts récupérables sont définis par la loi (entre 9 et 75 milliards de dollars), tandis que dans d'autres, notamment le Vermont, la tâche de quantifier les coûts récupérables est déléguée à une agence gouvernementale chargée d'effectuer une étude afin de déterminer le montant applicable (ce processus est en cours dans le Vermont)³³.
- **Quels sont les investissements soutenus par le fonds?** Les projets de loi financent un large éventail d'investissements en matière de réparation et d'adaptation climatique.

Dans la législation du Vermont, par exemple, le terme « projet d'adaptation aux changements climatiques » est défini de manière large pour inclure les projets « conçus pour répondre, éviter, atténuer, réparer ou faciliter l'adaptation aux impacts des changements climatiques et pour aider les communautés humaines et naturelles, les ménages et les entreprises à se préparer aux futures perturbations engendrées par les changements climatiques ». La loi contient de nombreux exemples de projets³⁴.

- **Quelles sont les activités qui engagent une responsabilité?** Tous les projets de loi stipulent que l'extraction et le raffinage des combustibles fossiles sont des activités qui engagent la responsabilité. La responsabilité est déterminée en fonction de la part relative des émissions associées aux activités d'extraction et de raffinage au cours de la période couverte. Certains projets de loi incluent également d'autres activités liées aux combustibles fossiles, telles que la vente et la distribution.
- **Quelle est la période couverte?** La période couverte est de 1995 à 2024 pour le Vermont et de 2000 à 2024 pour l'État de New York. Les projets de loi s'intéressent à une période commençant généralement en 1995 ou en 2000 et s'étendant jusqu'à une date fixe précédant la mise en œuvre de la législation. Le préambule de la loi new-yorkaise stipule que : « En 2000, la science des changements climatiques était bien établie et aucune entreprise raisonnable n'aurait pu manquer d'anticiper l'adoption de mesures réglementaires pour remédier à ses effets³⁵. »
- **Quelles entités sont visées?** Tous les États définissent les parties responsables comme les entités générant plus d'un milliard de tonnes d'émissions de GES couvertes. Leurs définitions du terme « partie responsable » sont comparables en grande partie et comprennent les éléments suivants : (i) l'entité détient ou a détenu une participation majoritaire dans une entreprise impliquée dans l'extraction ou le raffinage de combustibles fossiles au cours de la période couverte, ou est un successeur; (ii) au cours d'une partie de la période couverte, l'entité a fait des affaires dans l'État concerné ou a eu des contacts suffisants avec l'État pour lui donner compétence sur elle en matière de procédure civile; et (iii) l'agence détermine que l'entité est responsable de plus d'un milliard de tonnes métriques d'émissions de combustibles fossiles couvertes, dans l'ensemble, pendant la période couverte.
- **Quelles émissions sont couvertes auprès des entités responsables?** Les entités couvertes sont pleinement responsables des paiements de recouvrement des coûts, lesquels sont déterminés en fonction de leur part relative d'émissions de GES couvertes au cours de la période couverte. Dans certains États, dont New York, seule la part des émissions supérieures à un milliard de tonnes métriques est prise en compte dans le calcul de la part relative. Dans d'autres États, l'ensemble des émissions sont prises en compte dans le calcul de la part relative.
- **Comment les entités responsables sont-elles tenues de répondre des autres entités qu'elles possèdent?** Dans la plupart des États, les entités sont tenues responsables des émissions de toute entité dont elles détiennent 10 % ou plus. Le pourcentage des émissions totales de cette entité dont elles sont responsables est égal au pourcentage qu'elles détiennent dans cette même entité. En d'autres termes, si elles détiennent 23 % de l'entité, elles sont responsables de 23 % de ses émissions couvertes. Les projets de loi comprennent également des dispositions qui traitent les entreprises affiliées comme une seule entité aux fins de l'identification des parties responsables et de l'attribution de la responsabilité.
- **Comment les cotisations sont-elles effectuées?** Chaque projet de loi définit la « demande de recouvrement des coûts » comme une cotisation imposée à une entité responsable pour le paiement du recouvrement des coûts (ou une mention équivalente). L'« avis de demande de recouvrement des coûts » est défini comme une communication écrite informant une partie responsable du montant de la demande de recouvrement des coûts payable au fonds (ou une mention équivalente).
- **À quoi ressemble la procédure d'appel?** Tous les États prévoient une procédure d'appel, soit au niveau de l'agence pour commencer, ou encore dans les tribunaux de l'État.
- **Les entreprises de combustibles fossiles peuvent-elles toujours être poursuivies par d'autres parties prenantes?** La plupart des États préservent explicitement les causes d'action privées et les autres recours judiciaires.

- **Quelles sont les communautés consultées?**

Le Vermont et l'État de New York imposent tous deux des obligations de consultation en vue d'élaborer une stratégie de mise en œuvre de la résilience (Vermont) ou d'un plan directeur d'adaptation aux changements climatiques (New York), y compris auprès de « communautés défavorisées » ou de « populations prioritaires selon les principes de justice environnementale ».

- **Comment les normes du travail sont-elles prises en compte?** La législation new-yorkaise contient les dispositions les plus fortes en faveur des travailleur·ses, appelant les agences à gérer le programme de manière à accroître les possibilités d'emploi et à améliorer la qualité de l'emploi, entre autres mesures.

Comme pour les lois sur le recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes des décennies précédentes, la Colombie-Britannique peut s'inspirer des nombreux précédents législatifs en provenance des États-Unis. Une loi sur le recouvrement des coûts climatiques spécifique à la Colombie-Britannique peut être adaptée aux besoins particuliers de sa population ainsi qu'au paysage juridique canadien. Conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), à la législation mettant en œuvre la DNUDPA en Colombie-Britannique et à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*³⁶, une loi sur le recouvrement des coûts climatiques spécifique à la Colombie-Britannique exigerait la consultation et la coopération avec les peuples et les gouvernements autochtones, lesquels sont en première ligne de la crise climatique en Colombie-Britannique, et rendrait obligatoire leur participation à la prise de décision sur la manière dont un fonds de recouvrement des coûts climatiques devrait être géré et distribué.

Contestations juridiques des lois américaines

Les lois sur les superfonds climatiques du Vermont et de New York ont toutes deux été récemment contestées devant les tribunaux, et ces litiges n'ont pas encore fait l'objet d'une décision. En décembre 2024, la loi du Vermont a fait l'objet d'une première poursuite lancée par l'American Petroleum Institute et la Chambre de commerce des États-Unis³⁷. Le gouvernement fédéral, sous la présidence de Trump, a depuis déposé des recours contre la loi du Vermont³⁸ et celle de New York³⁹. Une juriste américaine a publié une note d'information détaillée portant sur la constitutionnalité d'un programme de superfonds climatique au niveau de l'État, abordant les arguments fondés sur la préemption fédérale, la clause de l'application régulière de la loi et la clause fédérale sur le commerce, et concluant que ceux-ci sont susceptibles d'être rejetés⁴⁰.

Bien que les actions en justice contestant les lois sur les superfonds climatiques du Vermont et de New York n'en soient qu'à leurs débuts, les enjeux qu'elles soulèvent sont propres au cadre constitutionnel américain. Le cadre constitutionnel canadien permet d'éviter bon nombre des questions soulevées dans ces procès, tandis que la jurisprudence constitutionnelle récente soutient fortement la viabilité juridique de lois similaires au Canada.

VIABILITÉ JURIDIQUE AU CANADA

04

Après des années de poursuites, la Colombie-Britannique a défendu avec succès ses lois sur le recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes devant la Cour suprême du Canada, en réponse aux contestations juridiques de groupes sectoriels. Les précédents établis dans chacune de ces affaires démontrent la flexibilité du cadre constitutionnel canadien et sa capacité à répondre aux demandes pressantes de la société. Les allégations des entreprises selon lesquelles les lois sur le recouvrement des coûts du tabac et des opioïdes ciblaient de manière inadmissible les sociétés ayant leur siège social à l'extérieur de la province (« entités extraterritoriales ») ont été rejetées en bloc par la Cour suprême.

La structure d'une proposition de loi sur le recouvrement des coûts climatiques diffère à certains égards essentiels des lois antérieures sur le recouvrement des coûts. Plutôt que de légiférer sur une cause d'action pour réclamer des pertes passées, la loi autoriserait un prélèvement direct auprès des plus grands émetteurs historiques pour financer des projets de réparation et d'adaptation climatique. Bien que la loi fera l'objet d'inévitables contestations juridiques de la part des entreprises, l'un des avantages de ce modèle est qu'une fois les obstacles constitutionnels initiaux surmontés, la Colombie-Britannique peut passer directement à la mise en œuvre du programme de recouvrement des coûts climatiques, au prélèvement de cotisations auprès des entités responsables et au financement de projets d'adaptation et de réparation indispensables, évitant ainsi des années de litiges prolongés.

Des cotisations réglementaires pour financer les travaux à travers la province

Plutôt que de légiférer sur une cause d'action et de faciliter la détermination de la responsabilité par le biais d'une procédure judiciaire, la proposition de loi sur le recouvrement des coûts climatiques créerait une procédure administrative permettant de facturer directement les entités ayant le plus contribué aux dommages climatiques en Colombie-Britannique. L'objectif de ces contributions serait de financer des projets spécifiques de réparation et d'adaptation climatique à l'échelle de la province. Ainsi, la loi ne ferait pas payer les entités pour les pertes passées, mais pour les dépenses futures engagées en raison de la mauvaise conduite des entités responsables.

Les groupes sectoriels pourraient tenter de contester la législation en la qualifiant d'imposition indirecte illégale de la part de la province. Mais ces arguments ont peu de chances d'être retenus. Tout d'abord, d'un point de vue constitutionnel, la loi ne constituerait pas une collecte de revenus à des fins générales, c.-à-d. une imposition. Au contraire, la loi prévoirait des « cotisations réglementaires » en rapport avec des travaux ou des entreprises locales spécifiques et pourrait être défendue avec succès sur cette base. De plus, même si la loi est interprétée comme une imposition, son adoption relèverait toujours de la compétence de la province.

Les cotisations réglementaires ne sont pas des impôts parce qu'elles s'inscrivent dans un régime réglementaire et peuvent être soutenues par l'un des pouvoirs réglementaires de la province, tels que les travaux et entreprises d'une nature locale (article

92, paragraphe 10), la propriété et les droits civils (article 92, paragraphe 13), ou toutes les matières d'une nature purement locale ou privée (article 92, paragraphe 16⁴¹). Étant donné que les prélèvements prévus par la loi proposée auraient pour objet « le financement ou la constitution d'un régime réglementaire », par opposition à « [l'obtention] de revenus à des fins générales », ils seraient à juste titre considérés comme des cotisations réglementaires et non comme des impôts⁴².

Les projets locaux financés à travers une loi sur le recouvrement des coûts climatiques – notamment la prévention des feux de forêt, la protection contre les inondations, la réparation des infrastructures et d'autres projets de réparation et d'adaptation climatique énumérés ci-dessus – relèveraient directement de la compétence du gouvernement de la Colombie-Britannique.

Tous les revenus générés dans le cadre de ce régime seraient « liés aux coûts du régime réglementaire », c.-à-d. au coût des projets de réparation et d'adaptation climatique dans la province⁴³. La loi établirait un mécanisme pour quantifier les coûts de ces projets et ne prélèverait que les montants nécessaires à leur financement. Alors que le texte législatif de la loi new-yorkaise quantifie la taille de son fonds de réparation climatique, la loi du Vermont a délégué la tâche de quantifier les coûts d'adaptation climatique à une agence d'État, processus actuellement en cours⁴⁴. Si la Colombie-Britannique a déjà commencé à quantifier le coût de divers projets de réparation et d'adaptation climatique, elle peut aussi s'inspirer du modèle du Vermont pour aborder cette question.

Même si les prélèvements de recouvrement des coûts sont considérés comme des taxes plutôt que comme des redevances réglementaires, ils relèveraient toujours de la compétence de la province. Toute tentative des entreprises de combustibles fossiles de faire valoir que la loi impose une « imposition indirecte » inadmissible, c.-à-d. une taxe destinée à être répercutée sur les consommateur·rices, a peu de chances d'aboutir, notamment car les cotisations seraient imposées sur la base des émissions historiques, et non des émissions actuelles ou en cours. L'objectif de la loi n'est pas de réduire les émissions ou de modifier les comportements actuels, mais de tenir les entités responsables d'une partie des coûts de réparation et d'adaptation climatique engendrés par leurs émissions passées. La période couverte

par la législation est entièrement rétroactive – le modèle facture exclusivement les entreprises pour leurs activités passées – et ne vise pas les produits en cours de production ou de commercialisation. Les cotisations servent donc à financer un régime réglementaire et non à générer des revenus à des fins générales (fiscalité) ou à taxer indirectement les consommateur·rices pour encourager une modification de leur comportement (fiscalité indirecte).

En résumé, la Colombie-Britannique a le pouvoir constitutionnel de légiférer sur les projets d'adaptation au climat et de réparation dans la province et de recouvrer les coûts de ces projets auprès des entités les plus responsables de leur nécessité.

Synthèse des précédents en matière de recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes

La législation de la Colombie-Britannique sur le recouvrement des coûts liés au tabac, inspirée de la législation en vigueur en Floride, a créé une cause d'action globale contre les fabricants de tabac afin de recouvrer rétroactivement les coûts des soins de santé pour le traitement des maladies causées par le tabagisme. Pour surmonter les obstacles liés à la causalité – la difficulté d'établir un lien définitif entre des dommages spécifiques et le tabac, et de relier des parties demanderesse individuelles à des fabricants de tabac spécifiques – la loi a autorisé l'utilisation de données statistiques et épidémiologiques pour établir une causalité, et a codifié la responsabilité sur la base de la part proportionnelle d'une société dans le marché du tabac en Colombie-Britannique, appelée responsabilité de la « part de marché »⁴⁵.

Bien que la version initiale de la loi ait été invalidée pour des raisons d'extraterritorialité (c.-à-d. parce qu'elle avait des effets inadmissibles au-delà des frontières de la province)⁴⁶, une version révisée de la loi a été confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Imperial Tobacco*⁴⁷. La Cour suprême a rejeté les arguments d'extraterritorialité, estimant que le « caractère véritable » (c.-à-d. l'objectif principal) de la loi était « manifestement la création d'une cause d'action civile [...] par laquelle le gouvernement de la Colombie-Britannique pourrait réclamer une indemnisation pour certains coûts

de soins de santé dont il a dû s'acquitter», ce qui relève du pouvoir de la province de légiférer en matière de propriété et de droits civils en vertu de l'article 92, paragraphe 13 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁴⁸. La Cour suprême a statué que la loi respectait la souveraineté législative des autres juridictions :

« En l'espèce, la cause d'action qui constitue le caractère véritable de la Loi sert exclusivement à faire en sorte que les personnes ultimement responsables des maladies liées au tabac dont souffrent les Britanno-Colombiens – à savoir les fabricants de produits du tabac qui, par leurs actes fautifs, ont exposé au tabac ces Britanno-Colombiens – deviennent responsables des frais engagés par le gouvernement de la Colombie-Britannique pour le traitement de ces maladies. Il existe donc un lien solide entre le territoire ayant légiféré (la Colombie-Britannique), l'objet de la loi (l'indemnisation pour les coûts des soins de santé liés au tabac supportés par le gouvernement de la Colombie-Britannique) et les personnes assujetties à cette loi (les fabricants de produits du tabac ultimement responsables de ces coûts). On peut alors conclure facilement à l'existence d'un lien significatif entre la Loi et la province⁴⁹. »

La Cour suprême a également rejeté les arguments selon lesquels la Loi portait atteinte aux principes de l'indépendance judiciaire ou de l'État de droit⁵⁰. À la suite de l'arrêt *Imperial Tobacco*, toutes les autres provinces et tous les territoires ont adopté une législation similaire et ont intenté des actions en recouvrement des coûts contre les fabricants de tabac.

En 2018, le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé un recours collectif contre les fabricants, les grossistes et les distributeurs d'opioïdes, alléguant que leurs pratiques commerciales contribuaient à la crise des opioïdes et nuisaient à la santé publique. Peu après, le

gouvernement a promulgué l'*Opioid Damages and Health Care Costs Recovery Act* (« ORA »), calqué sur le modèle de la législation relative au recouvrement des coûts des soins de santé liés au tabac et applicable à l'action collective déjà engagée⁵¹. Depuis, toutes les provinces et tous les territoires du Canada – à l'exception du Yukon – ont adopté des lois fonctionnellement identiques⁵².

Ces lois ressemblent beaucoup à la législation sur le recouvrement des coûts liés au tabac qui les a précédées. Elles créent une cause d'action directe permettant au gouvernement de poursuivre les fabricants d'opioïdes pour le recouvrement des coûts des soins de santé sur une base globale, lesquels sont calculés au moyen de preuves statistiques, en utilisant le principe de la responsabilité de la part de marché⁵³. Cependant, il y a aussi quelques différences clés. Par exemple, les dispositions relatives aux recours collectifs incluses dans l'ORA autorisent le gouvernement de la Colombie-Britannique à intenter un recours collectif et à agir en tant que représentant demandeur en son nom et au nom de tous les autres gouvernements canadiens (provinciaux, territoriaux et fédéral). Les autres juridictions conservent le droit de se retirer de cette action collective, bien qu'aucune ne l'ait fait jusqu'à présent⁵⁴. En outre, l'ORA a élargi la définition des entreprises responsables afin d'inclure les grossistes et les consultants en opioïdes en plus des fabricants⁵⁵.

Les dispositions relatives aux recours collectifs ont donné lieu au premier recours collectif « multiterritorial » au Canada, qui cite plus de 40 parties défenderesses, dont Purdue Canada et Shoppers Drug Mart (qui fait des affaires sous le nom de Pharmaprix au Québec). La constitutionnalité des dispositions relatives aux recours collectifs de l'ORA a été contestée par un groupe de fabricants et de distributeurs d'opioïdes, qui ont fait valoir que celles-ci avaient une portée extraterritoriale inadmissible. La contestation a été rejetée par les trois paliers de justice, y compris par la Cour suprême dans sa récente décision dans l'affaire *Sanis Health*⁵⁶. La Cour a estimé que les dispositions relatives aux recours collectifs étaient de nature procédurale et relevaient de la compétence de la province en matière d'administration de la justice en vertu de l'article 92, paragraphe 14 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵⁷.

La législation en matière d'extraterritorialité n'est pas un obstacle

Les groupes sectoriels ont contesté les modèles de recouvrement des coûts liés au tabac et aux opioïdes de la Colombie-Britannique en invoquant des arguments relatifs à l'extraterritorialité. Ces arguments ont finalement été rejetés par la Cour suprême du Canada, qui a établi un cadre détaillé sur la manière de traiter les enjeux d'extraterritorialité au niveau de la législation provinciale. La jurisprudence récente de la Cour suprême a notamment rejeté les formulations antérieures de la loi qui adoptaient une approche rigide des limites territoriales de l'activité législative provinciale. À la place, la Cour suprême a « moins insisté sur la notion de présence physique proprement dite, s'attachant davantage au lien entre le territoire ayant légiféré, l'objet du texte de loi en cause et la personne qu'on entendait assujettir à celui-ci⁵⁸ ». Compte tenu du caractère unique des dispositions constitutionnelles du Canada, elle a également mis en garde contre une trop grande dépendance à l'égard d'autres juridictions⁵⁹.

Les arguments relatifs à l'extraterritorialité peuvent concerner la validité ou l'applicabilité d'une loi provinciale. Les arrêts *Imperial Tobacco* et *Sanis Health* portaient sur des enjeux de validité constitutionnelle. Dans chaque cas, il a été demandé à la Cour suprême de déterminer la constitutionnalité de la législation, et non de l'appliquer à des parties défenderesses particulières, un processus qui n'interviendrait que plus tard au cours du litige envisagé par la législation. En revanche, une contestation constitutionnelle de la législation sur le recouvrement des coûts climatiques soulèverait probablement des enjeux de validité et d'applicabilité dès le départ, puisque la législation codifierait elle-même le prélèvement direct de cotisations auprès des entités responsables. Cela signifie qu'une fois l'obstacle constitutionnel initial surmonté, la Colombie-Britannique peut passer directement à la mise en œuvre du programme de recouvrement des coûts climatiques, au prélèvement de cotisations auprès des entités responsables et au financement des projets de réparation et d'adaptation nécessaires pour lutter contre les changements climatiques.

Validité constitutionnelle

La validité constitutionnelle d'une législation provinciale ayant des effets extraterritoriaux est déterminée par un processus en deux étapes :

- La première consiste à déterminer le « caractère véritable » ou la caractéristique dominante de la législation, et à identifier un chef de compétence provinciale sous lequel elle pourrait tomber⁶⁰. Les aspects extraprovinciaux accessoires ou auxiliaires de la législation ne changent rien à sa validité⁶¹. Les tribunaux doivent se référer à l'objectif de la loi et à ses effets, en tenant compte des preuves intrinsèques et extrinsèques⁶². Si une disposition particulière est contestée, le « caractère de la disposition doit être examiné en tenant compte de l'économie générale de la loi⁶³ ».
- En supposant qu'un chef de compétence approprié puisse être trouvé, la deuxième étape consiste à déterminer si le caractère véritable de la législation respecte les limites territoriales de ce chef de compétence – c.-à-d. si elle « conserve un lien utile avec la province qui l'adopte⁶⁴ » et « respecte la souveraineté législative des autres provinces dans leurs champs de compétence respectifs⁶⁵ ». Si son caractère véritable est « tangible » (c.-à-d. qu'il a une présence physique intrinsèque et observable), il s'agit simplement d'une question d'emplacement⁶⁶. S'il est « intangible », « le tribunal doit examiner le lien entre le territoire ayant légiféré, l'objet du texte de loi en cause et les personnes qui y sont assujetties⁶⁷ ». L'analyse repose sur l'identification et l'évaluation des contacts entre le territoire et les parties et enjeux en cause.

En ce qui concerne la première étape, le caractère véritable d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques serait de financer les programmes de réparation et d'adaptation climatique en Colombie-Britannique en faisant payer une partie des coûts aux entreprises les plus responsables des dommages climatiques à l'échelle de la province. Cette loi serait exclusivement destinée à répondre aux impacts *locaux* des changements climatiques. Elle relèverait du paragraphe 10 (« travaux et entreprises d'une nature locale »), du paragraphe 13 (« propriété et droits civils ») et/ou du paragraphe 16 (« matières d'une nature purement locale ou

privée») de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Tout impact que la législation pourrait avoir sur des entités extraterritoriales serait accessoire ou auxiliaire par rapport à l'objectif principal de la législation, qui est de répondre aux conséquences locales des changements climatiques à l'échelle provinciale⁶⁸.

Dans l'affaire *Imperial Tobacco*, la législation de la Colombie-Britannique sur le recouvrement des coûts liés au tabac a été confirmée parce que la cause d'action s'appuyait sur les coûts des soins de santé pour les maladies liées au tabac encourus dans la province, même si la cause d'action s'appliquait aux non-résident-es de la Colombie-Britannique et que la Cour suprême a reconnu que ces maladies pouvaient avoir été causées par une exposition au tabac ailleurs qu'en Colombie-Britannique :

- La législation au cœur de l'affaire *Imperial Tobacco* a servi « exclusivement à faire en sorte que les personnes ultimement responsables des maladies liées au tabac dont souffrent les Britanno-Colombiens – à savoir les fabricants de produits du tabac qui, par leurs actes fautifs, ont exposé au tabac ces Britanno-Colombiens – deviennent responsables des frais engagés par le gouvernement de la Colombie-Britannique pour le traitement de ces maladies⁶⁹ ».
- De même, une proposition de loi sur le recouvrement des coûts climatiques rendrait les personnes ayant le plus contribué aux dommages climatiques en Colombie-Britannique – à savoir les plus grands émetteurs de GES qui, par leurs actes répréhensibles, ont causé l'exposition des Britanno-Colombien-nes aux dommages climatiques – responsables d'une partie des coûts de réparation et d'adaptation climatique encourus par le gouvernement de la Colombie-Britannique.

Il existe des « relations étroites » entre le territoire qui adopte la loi (la Colombie-Britannique), l'objet de la loi (les coûts de réparation et d'adaptation climatique encourus en Colombie-Britannique) et les entités qui y sont assujetties (les entreprises de combustibles fossiles les plus responsables de ces coûts), de sorte que l'on peut « conclure facilement à l'existence d'un lien significatif entre la Loi et la province⁷⁰ ».

Cette approche a été réaffirmée plus récemment dans l'arrêt *Sanis Health*, qui a confirmé qu'une loi peut avoir des effets extraterritoriaux, à condition qu'ils soient accessoires à un objectif local valable. L'existence d'un lien significatif est démontrée en vérifiant « l'existence d'un lien significatif en examinant le lien entre la loi et le territoire qui l'a adoptée, l'objet de la loi et les personnes qui y sont assujetties⁷¹ ». Comme l'a déclaré la Cour suprême dans l'affaire *Sanis Health*, « l'analyse vise d'abord et avant tout à déterminer s'il existe un "lien significatif" et non à vérifier si le lien n'a pas de portée extraterritoriale⁷² ». En effet, « 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 essentielle⁷³. »

Les arrêts *Imperial Tobacco* et *Sanis Health* ouvrent clairement la voie à la validité constitutionnelle d'une loi sur le recouvrement des coûts climatiques, pour autant que la loi concerne des objectifs locaux (réparer et s'adapter aux dommages climatiques en Colombie-Britannique) et que tout effet extraterritorial puisse être qualifié d'auxiliaire ou d'accessoire à l'objectif principalement local de la loi.

Les entreprises de combustibles fossiles pourraient également tenter de faire valoir que la détermination de la responsabilité par la loi est inadmissible, car elle est en partie basée sur des actions (émissions) émanant de l'extérieur de la province. Des arguments similaires ont été soulevés, et rejetés par la Cour suprême, dans le cadre de l'affaire *Imperial Tobacco*, qui a reconnu le fait que certaines maladies liées au tabac, même si elles avaient été causées en dehors de la province, relevaient toujours du champ d'application de la loi. La Cour suprême a souligné que la loi visait exclusivement le recouvrement des dépenses encourues par le gouvernement de la Colombie-Britannique pour les soins de santé des Britanno-Colombien-nes⁷⁴.

Dans le contexte climatique, le lien entre les émissions générées en dehors de la province et les préjudices locaux à l'intérieur de la province est encore plus fort en raison de ce que la Cour suprême a appelé le « caractère intrinsèquement mondial des émissions de GES⁷⁵ ». Les sociétés contestant une proposition de loi sur le recouvrement des coûts climatiques en plaidant que (la majorité de) leurs émissions ont eu lieu en

dehors de la province ne peuvent pas faire valoir de manière crédible qu'elles n'étaient pas conscientes de l'impact de leurs émissions, y compris à l'intérieur de la Colombie-Britannique. À l'instar de la législation sur le tabac, cette loi ciblerait exclusivement les dommages climatiques *locaux* et financerait des projets de réparation et d'adaptation en Colombie-Britannique.

Étant donné la nature clairement locale de l'objectif de la législation, qui confirme la *validité* constitutionnelle de la loi, les arguments concernant l'impact extraterritorial devraient être traités comme un enjeu d'*application* constitutionnelle, c.-à-d. à quelles entités cette loi par ailleurs valide peut-elle s'appliquer. Cet enjeu est abordé dans la section suivante.

Application constitutionnelle

Lorsque le tribunal se penche sur l'application d'une loi provinciale par ailleurs valide à un défendeur de l'extérieur de la province, il s'agit d'un enjeu d'applicabilité constitutionnelle⁷⁶. Une loi provinciale par ailleurs valide n'est pas *ultra vires* (c.-à-d. invalide) en raison de ses effets extraterritoriaux sur une entité extérieure à la province. Les principes d'interprétation des lois s'appliqueront plutôt pour limiter ou donner une interprétation atténuée de la portée territoriale d'une loi provinciale libellée par ailleurs de façon large, conformément aux restrictions territoriales imposées à la compétence législative provinciale par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en exigeant un « lien suffisant » entre la loi et le défendeur de l'extérieur de la province.

Le test d'*applicabilité* constitutionnelle est donc pertinent pour évaluer sur quelles entreprises de combustibles fossiles, et sur quelle base, la Colombie-Britannique pourrait imposer des cotisations. Les entités couvertes par la législation doivent avoir un « lien suffisant » avec la Colombie-Britannique et l'objet de la législation. Le critère du « lien suffisant » a été défini par la Cour suprême dans l'affaire *Unifund* :

1. La limitation territoriale de la portée du pouvoir de légiférer des provinces empêche les lois d'une province de s'appliquer aux affaires qui ne présentent pas de « lien suffisant » avec cette dernière;

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 de l'extérieur de la province concernée est fonction des exigences d'ordre et d'équité qui sous-tendent nos structures fédérales; et
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 loi⁷⁷.

L'établissement d'un lien suffisant n'exige pas la présence physique de l'entité soumise à la loi sur le territoire d'application. Dans l'affaire *Unifund*, la Cour suprême a désavoué les premières versions de la loi qui mettaient l'accent sur la seule présence physique⁷⁸. La Cour a noté que « différents degrés de rattachement à la province ayant légiféré peuvent être requis selon l'objet du différend⁷⁹ ».

Par exemple :

- Dans les affaires de responsabilité du fait des produits, « est considéré comme suffisant le lien que constitue 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 » et « la présence du fabricant défendeur dans le ressort n'est pas considérée nécessaire⁸⁰ »; et
- Dans le contexte réglementaire, l'exigence de « lien suffisant » a été satisfaite lorsque l'entreprise accusée, qui résidait dans une autre province, a « non seulement vendu ses produits (lesquels n'étaient pas défectueux) dans le ressort ayant légiféré, mais a également embauché un représentant local pour les y promouvoir⁸¹ ».

La proposition de loi sur le recouvrement des coûts climatiques pourrait être conçue de manière à ne s'appliquer qu'aux entreprises de combustibles fossiles ayant un « lien suffisant » avec la Colombie-Britannique au cours de la période couverte, ce qui aurait pour effet d'incorporer des considérations d'applicabilité constitutionnelle dans la législation elle-même. Il s'agit de l'approche utilisée par les lois existantes aux États-Unis, qui ont incorporé les exigences de lien du droit constitutionnel américain

dans la définition des « parties responsables » – les lois ne s’appliquent qu’aux entités « ayant fait des affaires dans l’État ou ayant eu des contacts suffisants avec l’État pour lui donner compétence sur l’entité en matière de procédure civile ».

Pareillement, une loi provinciale en Colombie-Britannique pourrait incorporer l’exigence canadienne de « lien suffisant » afin de garantir que la loi ne s’applique qu’aux entités en conformité avec le cadre constitutionnel du Canada. Par exemple, une telle loi pourrait s’appliquer aux grands émetteurs de carbone qui ont fait des affaires en Colombie-Britannique pendant la période couverte, ce qui pourrait inclure les activités d’extraction, de raffinage, de distribution ou de commercialisation de produits à base de combustibles fossiles. Elle pourrait s’appliquer non seulement aux entreprises basées ou opérant en Colombie-Britannique, mais aussi à celles ayant vendu ou commercialisé leurs produits à base de combustibles fossiles en Colombie-Britannique ou les ayant sciemment expédiés en Colombie-Britannique.

En se basant sur le modèle américain, la période couverte pour l’évaluation de la responsabilité remonterait à 1995 ou 2000, ce qui représente une datation prudente d’une époque où les grands émetteurs mondiaux connaissaient l’impact de leurs produits sur le climat, y compris les impacts que cela aurait à l’intérieur de la Colombie-Britannique. Une fois la constitutionnalité du cadre législatif établie, la Colombie-Britannique pourrait alors procéder directement à la mise en œuvre du programme de recouvrement des coûts, y compris la planification et le développement de projets de réparation et d’adaptation climatique, l’identification des entreprises de combustibles fossiles couvertes, la détermination de la responsabilité proportionnelle, l’émission de demandes de recouvrement des coûts et la distribution des fonds. Les entreprises de combustibles fossiles couvertes auraient recours à des droits procéduraux qui pourraient être définis dans la législation, et pourraient demander une révision judiciaire de toute décision. Toutefois, ces révisions se limiteraient généralement à s’assurer que l’agence provinciale a agi raisonnablement et conformément à son mandat statutaire⁸².

Dans les années à venir, les gouvernements et les communautés de la Colombie-Britannique devront payer des milliards de dollars en frais de réparation et d'adaptation climatique. Les grandes entreprises de combustibles fossiles, qui sont les principales responsables des changements climatiques et qui en ont profité abondamment, devraient être tenues de payer une partie des coûts qu'elles ont engendrés. Une loi sur le recouvrement des coûts climatiques spécifique à la Colombie-Britannique exigerait que ces entités – soit les entreprises de combustibles fossiles les plus grandes et les plus rentables qui ont des liens avec la Colombie-Britannique – paient leur juste part des coûts de réparation et d'adaptation climatique encourus dans la province.

Après des décennies de recherche, il est désormais possible de quantifier avec une grande précision la part de GES rejetés dans l'atmosphère par des entreprises de combustibles fossiles spécifiques au cours de périodes données et, par conséquent, d'appliquer le principe du pollueur-payeur aux dommages climatiques. Plusieurs États américains ont adopté des lois établissant des programmes de recouvrement des coûts climatiques. En s'appuyant sur ces précédents, la Colombie-Britannique est bien placée pour mettre en place la première loi sur le recouvrement des coûts climatiques du Canada. Cette loi respecterait le cadre constitutionnel canadien. Elle rendrait obligatoire la consultation des gouvernements et des communautés autochtones, qui se trouvent en première ligne de la crise climatique. Et surtout, elle assurerait que les entreprises – celles ayant le plus contribué à l'accumulation dangereuse de GES dans l'atmosphère et aux catastrophes climatiques qui en résultent en Colombie-Britannique – paient leur juste part des milliards de dollars en coûts de réparation et d'adaptation que la province devra assumer en conséquence.

NOTES DE FIN DE TEXTE

- 1 Centre canadien de politiques alternatives, [A Climate Reckoning: The economic costs of B.C.'s extreme weather in 2021](#) (novembre 2022), page 15.
- 2 CleanB.C., [Climate Preparedness and Adaptation Strategy: Actions for 2022-2025](#) (2022).
- 3 Dans [Limiter les dégâts : Réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada](#) (septembre 2022), l'Institut climatique du Canada estime que « chaque dollar investi aujourd'hui rapportera de 13 \$ à 15 \$ en bénéfices directs et indirects dans les années à venir ».
- 4 Human Rights Watch, [“My Fear is Losing Everything”: The Climate Crisis and First Nations' Right to Food in Canada](#) (October 2020); Government of Canada, [Canada in a Changing Climate: Regional Perspectives Report](#) (2022), [Chapter 5: British Columbia](#).
- 5 Institut climatique du Canada, [L'action suscite l'espoir : assurer une reconstruction sur des fondations résilientes dans la région du canyon du Fraser en C.-B.](#) (6 décembre 2023).
- 6 Sécurité publique Canada, [Base de données canadienne sur les catastrophes](#).
- 7 Institut climatique du Canada, [La pointe de l'iceberg : composer avec les coûts connus et inconnus des changements climatiques au Canada](#) (décembre 2020); [Les coûts des changements climatiques pour la santé : comment le Canada peut s'adapter, se préparer et sauver des vies](#) (juin 2021); [Submergés : les coûts des changements climatiques pour l'infrastructure au Canada](#) (septembre 2021); [Plein Nord : faire face aux coûts des changements climatiques pour les infrastructures du Nord](#) (juin 2022); et [Limiter les dégâts : réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada](#) (septembre 2022).
- 8 BC Flood and Wildfire Review, [Addressing the New Normal: 21st Century Disaster Management in British Columbia](#) (avril 2018).
- 9 Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, [Managing Climate Change Risks: An Independent Audit](#) (février 2018).
- 10 Statistique Canada, [Revenus, dépenses et bilan de l'industrie de l'extraction de pétrole et de gaz](#) (septembre 2024).
- 11 Guardian, [Revealed: big oil's profits since 1990 total nearly \\$2tn](#) (février 2020).
- 12 Eric Dwyer, [“Insurance Coverage in a Climate Changed Canada: How Can Canada Pay for Loss and Damage from Anthropogenic Climate Change?”](#) (2019) 28 Dal J Leg Stud 1.
- 13 Martin Z.P. Olszynski, Sharon Mascher and Meinhard Doelle, [From Smokes to Smokestacks: Lessons from Tobacco for the Future of Climate Change Liability](#) (24 avril 2017) *Georgetown Environmental Law Review*, pages 15-18; Eric Dwyer, [“Insurance Coverage in a Climate Changed Canada: How Can Canada Pay for Loss and Damage from Anthropogenic Climate Change?”](#) (2019) 28 Dal J Leg Stud 1.
- 14 B.C. Government News, [B.C., creditors approve plan to resolve long-standing tobacco litigation](#) (décembre 2024).
- 15 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#).
- 16 Bill 12, *Public Health Accountability and Cost Recovery Act*.
- 17 Voir BC Government News, [“Factsheet: Polluter-pay principle”](#); *Environmental Management Act*, [SBC 2003, c 53](#), à la Division 2.1 – Spill Preparedness, Response and Recovery; *Spill Preparedness, Response and Recovery Regulation*, [BC Reg 185/2017](#).
- 18 Voir les présentations données par Richard Heede, directeur du Climate Accountability Institute, au Sénat de l'État du Vermont : [“Attributing emissions to major carbon producers & holding FF companies accountable for remediation”](#) (22 février 2024); [“Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854-2010”](#), *Climatic Change*, Vol. 121, No. 4 (11 décembre 2013).
- 19 Cette liste de projets comprend des exemples tirés des législations du Vermont et de l'État de New York, discutés ci-dessous.
- 20 Assemblée générale du Vermont, Act No. 122, article 259, [Climate Superfund Act](#) (2024).
- 21 Sénat de l'État de New York, Bill S2129A, [Climate Change Superfund Act](#) (2024).
- 22 Sénat de l'État de Californie, [Bill 1497](#), as introduced (prior legislative session).
- 23 Assemblée générale du Maryland, [House Bill 1438](#), tel qu'introduit.

- 24 Commonwealth du Massachusetts, [Bill H.872](#), tel qu'introduit.
- 25 Législature d'État du New Jersey, [Assembly Bill 4696](#), tel qu'introduit.
- 26 Assemblée législative de l'Oregon, [Senate Bill 1187](#), tel qu'introduit.
- 27 Législature d'État du Rhode Island, [House Bill 5424](#), tel qu'introduit
- 28 Assemblée générale du Connecticut, [Committee Bill No. 6280](#), tel qu'introduit.
- 29 Assemblée générale du Vermont, Act No. 122, article 259, [Climate Superfund Act](#) (2024).
- 30 Sénat de l'État de New York, Bill S2129A, [Climate Change Superfund Act](#) (2024). La période couverte initiale de 2000 à 2018 a été récemment prolongée jusqu'en 2024 : Sénat de l'État de New York, [Bill S824](#) (2025).
- 31 Bureau du gouverneur de New York, "[Governor Hochul Signs Landmark Legislation Creating New Climate Superfund](#)" (26 décembre 2024).
- 32 Ben Ederly Walsh, directeur du programme Climat et Énergie chez VPIRG, [VPIRG Testimony to House Environment & Energy on S.259, the Climate Superfund Act](#) (17 avril 2024).
- 33 La demande d'information de l'État a sollicité des avis de spécialistes concernant, entre autres, « des avis et des conseils de spécialistes pour déterminer quelles entreprises de combustibles fossiles doivent être tenues pour responsables en vertu du Act 122, y compris la manière de déterminer leur part relative de responsabilité dans les pertes et dommages climatiques que le Vermont a subis au cours des 30 dernières années ». Les réponses à la demande d'information sont disponibles en ligne : État du Vermont, [Climate Change in Vermont](#). L'Agence des ressources naturelles du Vermont a soumis son premier [rapport de faisabilité](#) à l'Assemblée générale du Vermont dans le cadre de la législation. Vermont Climate Action Office, [Climate Superfund Act](#) (2025).
- 34 Assemblée générale du Vermont, Act No. 122, article 259, [Climate Superfund Act](#) (2024), article 2(2).
- 35 Sénat de l'État de New York, Bill S2129A, [Climate Change Superfund Act](#) (2024), article 2 – conclusions législatives.
- 36 *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*, [SBC 2019, c 44](#); *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (Royaume-uni), 1982, c 11, article 35.
- 37 Climate case chart: [Chamber of Commerce of the United States of America v. Moore](#) (2024).
- 38 Climate case chart: [United States v. Vermont](#) (2025).
- 39 Climate case chart: [United States v. New York](#) (2025).
- 40 Prof. Rachel Rothschild, [Memorandum RE: State Polluter Pays Climate Superfund Program](#) (6 février 2024).
- 41 *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999 CanLII 655 \(SCC\)](#), paragraphe 30; *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008 SCC 7](#).
- 42 *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999 CanLII 655 \(SCC\)](#), paragraphe 30; *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008 SCC 7](#), paragraphe 25.
- 43 *620 Connaught, supra*, paragraphe 38. Cette exigence a été bien illustrée dans l'affaire *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, où les cotisations d'assurance-emploi ont été considérées comme des charges réglementaires, destinées à financer le coût du programme d'assurance-emploi, sauf pendant une période de trois ans où les cotisations ont été fixées sans lignes directrices législatives quant au coût nécessaire du programme d'assurance-emploi.
- 44 Vermont Climate Action Office, [Climate Superfund Act](#) (2025).
- 45 Elizabeth Edinger, "The Tobacco Damages and Health Care Costs Recovery Act: *JTI-Macdonald Corp. v. British Columbia (Attorney General)*" (2001) 35:1 Can Bus LJ 95.
- 46 *JTI-Macdonald Corp. v. AGBC*, [2000 BCSC 312](#), paragraphe 188.
- 47 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#).
- 48 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 32.
- 49 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 37.

NOTES DE FIN DE TEXTE

- 50 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 44-77.
- 51 *Opioid Damages and Health Care Costs Recovery Act*, SBC 2018, c 35 (“ORA”).
- 52 Le libellé des lois dans toutes les juridictions, à l'exception du Québec, est basé sur l'ORA de la Colombie-Britannique et y est presque identique. La loi québécoise est structurée et rédigée différemment, mais elle a essentiellement le même effet que l'ORA de la Colombie-Britannique.
- 53 ORA, articles 2, 3, 5, 6 et 10.
- 54 ORA, article 11.
- 55 ORA, article 2(1). La loi couvre également les dommages résultant d'une « maladie, d'une blessure ou d'une affection », qu'elle définit au sens large comme incluant « l'usage problématique de substances, la dépendance et la détérioration générale de la santé », ce qui est plus large que les termes de « maladie liée au tabac » utilisés dans la législation sur le tabac. ORA, article 1.
- 56 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#).
- 57 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#), paragraphe 79-81.
- 58 *Unifund Assurance Co. c. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003 SCC 40](#), paragraphe 62-63.
- 59 *Unifund Assurance Co. c. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003 SCC 40](#), paragraphe 28.
- 60 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 36.
- 61 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 28.
- 62 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#), paragraphe 44.
- 63 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#), paragraphe 58.
- 64 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#), paragraphe 83.
- 65 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 36.
- 66 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 30.
- 67 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 36.
- 68 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 36.
- 69 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 37.
- 70 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 37.
- 71 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#), paragraphe 85.
- 72 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#), paragraphe 85.
- 73 *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, [2024 SCC 40](#), paragraphe 85.
- 74 *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.*, [2005 SCC 49](#), paragraphe 38.
- 75 *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, [2021 SCC 11](#), paragraphe 190.
- 76 *Sharp c. Autorité des marchés financiers*, [2023 SCC 29](#), paragraphe 104.
- 77 *Unifund Assurance Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003 SCC 40](#), paragraphe 56.
- 78 *Unifund Assurance Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003 SCC 40](#), paragraphe 62-63.
- 79 *Unifund Assurance Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003 SCC 40](#), paragraphe 65.
- 80 *Unifund Assurance Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003 SCC 40](#), paragraphe 65.
- 81 *Unifund Assurance Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003 SCC 40](#), paragraphe 65, citant *R. c. Thomas Equipment Ltd.*, [\[1979\] 2 SCR 529](#), page 544.
- 82 *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019 SCC 65](#).

GREENPEACE

greenpeace.ca