

# RÉGLEMENTATION ET L'EXÉCUTION DES ÉMISSIONS DE GES DES SABLES BITUMINEUX

Alastair R. Lucas et Diego Almeida

Symposium sur l'environnement au tribunal :  
Application des lois canadiennes sur les émissions de GES

Les 25 et 26 octobre 2018  
Université Laval



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

Faculté de droit  
Chaire de recherche du Canada  
en droit de l'environnement



**UNIVERSITY OF CALGARY**  
FACULTY OF LAW



**Canadian Institute of Resources Law**  
Institut canadien du droit des ressources

This project was undertaken with the financial support of:  
Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



Environment and  
Climate Change Canada

Environnement et  
Changement climatique Canada

L'Institut canadien du droit des ressources favorise l'accessibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous êtes autorisé à copier, à diffuser, à afficher, à télécharger et, par ailleurs, à traiter cet ouvrage librement, moyennant les conditions suivantes :

- (1) Vous devez mentionner la source de cet ouvrage;
- (2) Vous ne pouvez modifier cet ouvrage;
- (3) Vous ne pouvez en faire un usage commercial sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

Tous droits réservés © 2018

# RÉGLEMENTATION ET L'EXÉCUTION DES ÉMISSIONS DE GES DES SABLES BITUMINEUX

*Alastair R. Lucas et Diego Almeida, Faculté de droit de l'Université de Calgary*

## A. LES SABLES BITUMINEUX

L'exploitation des sables bitumineux constitue une source importante d'émissions de GES au Canada, représentant 10 % des émissions canadiennes<sup>1</sup>. Ces émissions sont passées de 15,4 tm en 1990 à 71,7 en 2016<sup>2</sup>, et elles continueront d'augmenter<sup>3</sup>. Bien que le secteur des sables bitumineux se concentre en Alberta, il revêt une importance nationale, puisqu'il représente 97 % des réserves pétrolières canadiennes, ce qui le place au troisième rang mondial<sup>4</sup>. Il ne fait guère de doute que les hydrocarbures, en particulier le pétrole, sont un élément crucial de l'économie nationale canadienne<sup>5</sup>.

## B. UN CHAMP DE COMPÉTENCE PROVINCIALE

Bien que les initiatives fédérales de 2018 sur les changements climatiques examinées ci-dessous soient importantes pour la réduction des émissions de GES des sables bitumineux, ce sont les provinces, particulièrement l'Alberta, qui continueront d'être les principaux organismes de réglementation des émissions des sables bitumineux. Il s'agit d'une conséquence de la compétence constitutionnelle provinciale en matière de propriété et de droits civils<sup>6</sup>, de l'administration et de la vente des terres publiques<sup>7</sup> ainsi que de la conservation et de la gestion des ressources naturelles non renouvelables<sup>8</sup> dans la province. Une partie importante du tableau des sables bitumineux s'étend au-delà de l'Alberta, y compris la vente de bitume brut et valorisé sur les marchés nationaux et internationaux<sup>9</sup>. Cette question relève principalement de la compétence fédérale en matière de commerce. Les pipelines menant aux terminaux maritimes qui permettent au pétrole brut extrait des sables bitumineux d'atteindre les marchés internationaux à l'extérieur de l'Amérique du Nord relèvent principalement de la compétence fédérale<sup>10</sup>. Les répercussions de

---

<sup>1</sup> Environnement et Changement climatique Canada 2018 et le World Resources Institute à 2 : le Canada, qui représente 0,5 p. 100 de la population mondiale, produit environ 2 p. 100 des émissions mondiales de CO<sub>2</sub>. Les sables bitumineux représentent 10 % des émissions de GES du Canada et environ 0,15 % des émissions mondiales de GES, en ligne : Émissions mondiales et émissions du Canada, en ligne : <http://ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=Fr&n=CE5C9427-7379-442D-881B&printfullpage=true>.

<sup>2</sup> Gouvernement du Canada, Émissions de gaz à effet de serre, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/emissions-gaz-effet-serre.html>.

<sup>3</sup> Institut Pembina, « The Real GHG Trend » (la vraie tendance des gaz à effets de serre, en anglais seulement), 2017, en ligne : <http://www.pembina.org/blog/real-ghg-trend-oilsands>.

<sup>4</sup> Ressources naturelles Canada, Sables bitumineux, en ligne : <https://www.rncan.gc.ca/energie/petrole-brut/18152>.

<sup>5</sup> Globe and Mail, 27 août 2018.

<sup>6</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92 (13).

<sup>7</sup> *Ibid.*, par. 92(5).

<sup>8</sup> *Ibid.*, art. 92A.

<sup>9</sup> *Ibid.*, par. 91(2).

<sup>10</sup> *Ibid.*, al. 92(10)a)

ces pipelines sur les Premières Nations relèvent également du gouvernement fédéral<sup>11</sup>. Le gouvernement fédéral a compétence sur la circulation des navires-citernes, en vertu de son pouvoir en matière de pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur<sup>12</sup>. En 2018, plusieurs provinces ont entamé une contestation judiciaire de la compétence fédérale d'adopter une taxe nationale sur le carbone, faisant valoir que le pouvoir fédéral de taxation ne suffit pas et que cela ne peut pas être considéré comme une question d'intérêt national dans le cadre du pouvoir faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement<sup>13</sup>.

## C. RÉGLEMENTATION ET APPLICATION DE LA LOI EN ALBERTA

L'Alberta s'est dotée d'une série de lois sur les changements climatiques. Cette démarche a commencé il y a plus d'une décennie avec la *Climate Change and Emissions Management Act*<sup>14</sup> (loi sur la gestion des changements climatiques et des émissions, en anglais seulement) et le *Specified Gas Emitters Regulation*<sup>15</sup> (règlement sur les émetteurs de gaz désignés, en anglais seulement). Le système était l'une des cibles d'émissions fondées sur l'intensité pour les grands émetteurs industriels. Les solutions de rechange pour la conformité consistaient en (1) des investissements pour atteindre la conformité, (2) des offres de crédits d'émissions achetés, ou (3) des versements de 15 \$ par tonne dans un fonds pour le climat. Cette dernière option était nettement préférable. Bien qu'il s'agisse d'une loi générale, le secteur pétrolier et gazier en a senti l'incidence majeure, en particulier pour celui des sables bitumineux. On a fortement critiqué l'absence d'un plafond ferme des émissions, alors que les émissions globales ont augmenté en raison de l'accroissement des sables bitumineux<sup>16</sup>.

### 1. Captage et stockage du carbone

Ces travaux ont mené le gouvernement provincial à examiner et à mettre l'accent sur l'atténuation, en particulier le captage et le stockage du carbone. Ils ont mis à l'avant-plan un programme pilote public-privé de captage et de stockage de carbone, incluant le projet Quest de Shell, conçu pour retenir environ 35 % des émissions de CO<sub>2</sub> de l'usine de valorisation de Scotford<sup>17</sup>. Les

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, par. 91(24).

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 91(10).

<sup>13</sup> Stuart Thomson et Tyler Dawson, Anti-carbon tax provinces team up for “the right not to cooperate” with federal climate plan (les provinces opposées à la taxe sur le carbone font équipe pour « le droit de ne pas collaborer » avec le plan fédéral sur le climat, en anglais seulement), National Post, 2 août 2018, en ligne : <https://nationalpost.com/news/politics/anti-carbon-tax-provinces-team-up-to-argue-for-the-right-not-to-cooperate-with-federal-climate-plan>

<sup>14</sup> *Climate Change and Emissions Management Act*, SA 2003, c C-16.7

<sup>15</sup> *Specified Gas Emitters Regulation*, Alta Reg 139/2007. Remplacé en juin 2018 par le *Carbon Competitiveness Incentive Regulation* (règlement sur les incitatifs à la compétitivité en matière de carbone, en anglais seulement), Alta Reg 255/2017.

<sup>16</sup> [Gray E. Taylor](#), « Canada: Alberta's GHG Emissions Control System: A Model For Others? » (Canada : le système de contrôle des émissions de GES de l'Alberta, un modèle pour les autres?, en anglais seulement) Mondaq, 18 octobre 2012.

<sup>17</sup> Selon Alberta Energy : [TRADUCTION] « [l]e gouvernement de l'Alberta a engagé 1,24 milliard de dollars sur 15 ans dans deux projets commerciaux de captage et de stockage du carbone. Les deux projets vont de l'avant pour

subventions provinciales pour le captage et le stockage du carbone sont autorisées en vertu de la *Carbon Capture and Storage Funding Act*<sup>18</sup> (loi sur le financement du captage et du stockage du carbone, en anglais seulement). Les joueurs de l'industrie et le gouvernement ont également déployé des efforts considérables pour réduire les émissions provenant de l'exploitation et du traitement des sables bitumineux, y compris dans la gestion des résidus, une importante source d'émissions de GES<sup>19</sup>.

Sous le gouvernement Notley, en 2015, une commission d'examen a recommandé une démarche de gestion des émissions axée sur la tarification du carbone<sup>20</sup>. Voici ce que la commission a dit en ce qui concerne les sables bitumineux :

[TRADUCTION] « En tant que commissaires, nous avons élaboré les principes directeurs suivants pour l'application de notre proposition de modèle de tarification du carbone aux sables bitumineux :

1. La politique sur les gaz à effet de serre pour les sables bitumineux doit favoriser et récompenser l'innovation.
2. La politique sur les gaz à effet de serre doit reconnaître l'exposition commerciale du secteur des sables bitumineux et la conception doit prévenir les fuites d'émissions.
3. La politique sur les gaz à effet de serre pour les sables bitumineux doit tenir compte de l'état actuel de ce secteur de l'industrie et des répercussions à long terme des choix politiques actuels sur l'activité économique dans la province.
4. La politique sur les gaz à effet de serre concernant les sables bitumineux doit récompenser le meilleur rendement en matière d'intensité des émissions, quels que soient les facteurs sous-jacents qui contribuent à ce rendement.
5. Des politiques complémentaires devraient promouvoir l'innovation, la conception et le déploiement de nouvelles technologies en Alberta pour réduire les émissions et les coûts de production afin de maintenir un secteur pétrolier concurrentiel à l'échelle mondiale en matière de carbone en Alberta<sup>21</sup>. »

Il en a résulté une taxe sur le carbone, ainsi qu'un plafond de 100 tm sur l'ensemble des émissions de GES des sables bitumineux, qui s'élevaient à 70 tm en 2017<sup>22</sup>.

---

aider à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> dans les secteurs des sables bitumineux et des engrais. Lorsque les deux projets seront terminés, ils réduiront les émissions de gaz à effet de serre de l'Alberta de 2,76 millions de tonnes par année », en ligne :

<https://www.energy.alberta.ca/AU/CCS/Pages/default.aspx>

<sup>18</sup> SA 2009, c C-2.5.

<sup>19</sup> Documents de CEC.

<sup>20</sup> « Climate Leadership, Report to the Minister » (rapport à la ministre en matière de leadership climatique, en anglais seulement), novembre 2015.

<sup>21</sup> *Ibid.*, à la page 60.

<sup>22</sup> *Oil Sands Emissions Limit Act*, SA 2016, c O-7.57, au par. 2(1).

On a également tenté de répondre aux préoccupations des Premières Nations au sujet des sables bitumineux, en partie par l'entremise de l'Aboriginal Consultation Office<sup>23</sup> (bureau provincial de consultation des Autochtones). L'accent n'a pas été mis sur la réduction des émissions, mais plutôt sur l'incidence environnementale et sociale directe des projets d'exploitation des sables bitumineux. L'on pense, par exemple, à la contestation, par la Première Nation de Fort Mackay, du projet de sables bitumineux de Dover, situé à côté de la réserve de Moose Lake de la Première Nation. Après que la Cour d'appel de l'Alberta a autorisé la Première Nation d'en appeler de l'approbation de l'AER<sup>24</sup>, la Première Nation a conclu une entente avec le promoteur Brion Energy<sup>25</sup>. Cette entente comportait un programme de retombées locales qui comprenait des possibilités de formation et d'emploi ainsi que des services communautaires.

## **2. Réglementation des émissions de GES par l'Alberta Energy Regulator (AER) et Alberta Environment and Parks (AEP) (ministère de l'Environnement et des Parcs)**

### *(a) Approbation par l'AER d'installations de sables bitumineux*

Comme il a été mentionné, la plupart des exploitants de sables bitumineux se sont conformés à la *Climate Change and Emissions Management Act* (loi sur la gestion des changements climatiques et des émissions) en payant 15 \$ par tonne d'émissions. Dans les procédures d'approbation des installations, l'AER et ses prédécesseurs, l'AEUB et l'ERCB, ont résisté aux arguments des intervenants selon lesquels les limites de GES devraient être imposées comme conditions d'approbations réglementaires. Les motifs de sa décision ne donnaient aucun fondement quant aux conditions d'approbation et ne traitaient pas de l'application. Dans la demande de 2004 relative aux installations de sables bitumineux et de cogénération de TrueNorth, par exemple, le demandeur a simplement soutenu qu'il s'était [TRADUCTION] « engagé à utiliser des technologies de pointe pour réduire au minimum les émissions de GES, y compris un processus d'extraction à basse température, des résidus épais, la récupération de la chaleur de l'eau de traitement et la cogénération d'électricité<sup>26</sup> ». Voici la section complète des motifs de l'AEUB concernant les gaz à effet de serre :

[TRADUCTION] « L'Office appuie l'engagement de TrueNorth à utiliser des technologies de pointe pour réduire au minimum les émissions de GES. L'Office croit qu'il vaut mieux aborder la

---

<sup>23</sup> Ministres de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable des ressources, décret ministériel 105/2014 adopté en vertu de la *Sustainable Energy Development Act* (loi sur le développement énergétique durable, en anglais seulement), le 31 octobre 2014.

<sup>24</sup> *Première Nation de Fort McKay c. Alberta Energy Regulator* (2013) ABCA 355 (CanLII).

<sup>25</sup> D. Healing, « Brion Energy reach oil sands deal with Fort McKay First Nation » (Brion Energy conclut une entente avec la Première Nation de Fort McKay concernant les sables bitumineux, en anglais seulement), *Calgary Herald*, 22 février 2014, en ligne :

<http://www.calgaryherald.com/business/Brion+Energy+reaches+oilsands+deal+with+Fort+McKay+First+Nation/9536166/story.html>

<sup>26</sup> Alberta Energy and Utilities Board, demande de la TrueNorth Energy Corporation visant la construction et l'exploitation d'une mine de sables bitumineux et d'une usine de cogénération dans la région de Fort McMurray, Décision 2002-089, 22 octobre 2002 et addenda à 46.

question des GES au moyen d'initiatives et de politiques aux niveaux fédéral et provincial. L'Office recommande que l'Alberta continue de mettre en œuvre des mesures qui permettraient d'améliorer continuellement le niveau d'émissions par unité de produit<sup>27</sup>. »

Cet organisme s'est montré encore plus laconique dans ses motifs d'approbation de la demande d'usine de valorisation de Petro-Canada, en 2009 :

[TRADUCTION] « L'Office est convaincu que [le demandeur] concevra l'installation pour qu'elle soit prête à capter le carbone et mettra en œuvre des mesures visant à réduire les GES et à maximiser l'efficacité énergétique. L'Office fait remarquer que l'AENV est l'autorité responsable de la gestion des émissions de GES en vertu de la *Climate Change and Emissions Management Act*<sup>28</sup>. »

La commission mixte formée de l'Alberta Energy and Utilities Board et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, chargée d'examiner la demande de l'Imperial Oil pour le projet de sables bitumineux Kearl, s'est penchée sur l'enjeu des émissions de GES en [TRADUCTION] « aid[ant] l'Alberta à élaborer des exigences appropriées d'approbation sous le régime de l'EPEA pour aborder » [diverses questions de contrôle et de surveillance des émissions atmosphériques, y compris] « des cibles d'intensité d'émissions de GES<sup>29</sup> ». Dans le cadre d'un contrôle judiciaire demandé par le Pembina Institute, la Cour fédérale a annulé la décision de première instance, puis a renvoyé l'affaire à la commission mixte<sup>30</sup>. L'une des principales raisons de la décision de la Cour est le fait que la commission n'avait pas justifié sa conclusion selon laquelle les émissions de gaz à effet de serre provenant du projet seraient négligeables. Par la suite, la commission a réexaminé la question des GES et est arrivée à la même conclusion, déclarant qu'elle devait donner [TRADUCTION] « un poids considérable » à l'approche albertaine de cible d'intensité par baril<sup>31</sup>. Elle a conclu qu'il y avait [TRADUCTION] « très peu de preuves [que les émissions de GES du projet] entraîneraient des effets environnementaux importants<sup>32</sup> ». S'appuyant sur cette conclusion, le gouvernement fédéral a accéléré le processus de réapprobation, en délivrant une nouvelle autorisation au titre de *Loi sur les pêches*<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, à la page 47.

<sup>28</sup> Alberta Energy Resources Conservation Board, Petro-Canada Oil Sands Inc., demande visant la construction et l'exploitation d'une usine de traitement des sables bitumineux dans le comté de Sturgeon, Décision 2009-002, le 20 janvier 2009, à 41.

<sup>29</sup> Agence canadienne d'évaluation environnementale et Alberta Energy and Utilities Board [maintenant AER], commission mixte d'examen du projet de sables bitumineux de Kearl, décision *EUB 2007-013 Imperial Oil Resources Ventures Limited, Application for an Oil Sands Mine and Bitumen Processing Facility (Kearl Oil Sands Project) in the Fort McMurray Area*, le 27 février 2007, à 58 [Rapport Kearl].

<sup>30</sup> *Pembina Institute for Appropriate Development c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 302.

<sup>31</sup> Rapport Kearl, *Addendum to EUB Decision 2007-113, Additional rationale for the joint review panel's conclusions on air emissions, 2018 Addenda à la décision 2007-113 de la Commission d'examen conjoint, 2018* (addenda à la décision 2007-113 de l'EUB, motifs supplémentaires relatifs à la conclusion de la commission mixte sur les émissions atmosphériques, 2018, en anglais seulement).

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Sean Nixon et Melissa Gorrie, « Nothing (Significant) to see Here: The Kearl Cases and the Growing Mess in the Alberta Oil Sands » (rien (d'important) à voir ici : les dossiers Kearl et le gâchis grandissant dans les sables

(b) *Projet méthanier de l'AER*

Lorsque le gouvernement de l'Alberta a annoncé son [plan de leadership en matière de climat](#) en 2015, l'AER a reçu la tâche d'élaborer des exigences visant à réduire, d'ici 2025, les émissions de méthane provenant des activités pétrolières et gazières en amont de 45 % sous les niveaux de 2014. L'AER a constitué des groupes multipartites en collaboration avec la Clean Air Strategic Alliance<sup>34</sup> (CASA), laquelle comprenait des représentants de l'industrie, des ONG et des organismes de recherche qui ont contribué à ce processus. Des exigences particulières ont été élaborées et mises en œuvre par l'intermédiaire de modifications à la *Directive 060: Upstream Petroleum Industry Flaring, Incinerating, and Venting*<sup>35</sup> (directive 060 sur le torchage, l'incinération et la ventilation en amont par le secteur pétrolier, en anglais seulement) et *Directive 017: Measurement Requirements for Oil and Gas Operations*<sup>36</sup> (directive 017 sur les exigences de mesure relatives à l'exploitation pétrolière et gazière, en anglais seulement).

La directive 060 reposait à l'origine sur les recommandations formulées par la CASA à la suite des consultations des intervenants de l'AER. Par la suite, une étude coordonnée par la CASA a mené à une révision de la *Directive 060* en 2006. La mise à jour de la directive de 2018, laquelle a établi des normes plus rigoureuses, est fondée sur l'examen, la consultation publique et la prolongation de ces initiatives antérieures, y compris l'adoption de la méthodologie élaborée antérieurement<sup>37</sup>.

(c) *Exigences de l'AER relatives aux résidus de sables bitumineux*

L'AER a établi des exigences en matière de gestion des résidus, lesquelles comprennent la remise en état progressive, l'évaluation des effets environnementaux et des inspections et vérifications périodiques<sup>38</sup>. Ces mesures limiteront l'étendue des bassins de résidus liquides qui produisent plus d'émissions de GES que les résidus secs.

### **3. Le plan de leadership climatique de l'Alberta et la mise en œuvre de la loi : Alberta Environment and Parks**

---

bitumineux de l'Alberta, en anglais seulement) dans William Tilleman et Alastair Lucas, *Litigating Canada's Environment: Leading Canadian Environmental Cases by the Lawyers Involved* (le contentieux environnemental au Canada : les dossiers environnementaux phares par les avocats aux dossiers, en anglais seulement), Toronto, Thomson Reuters (2017), 283 à 302.

<sup>34</sup> Alberta Energy Regulator, *Directive 060: Upstream Petroleum Industry Flaring, Incinerating, and Venting* (directive 060 sur le torchage, l'incinération et la ventilation en amont par le secteur pétrolier, en anglais seulement), le 12 mars 2018, annexe contextuelle à la *Directive 060*, à 66-67.4.

<sup>35</sup> *Ibid.*, à 10-13.

<sup>36</sup> Alberta Energy Regulator, 31 mars 2016, à l'étude en août 2018.

<sup>37</sup> Alberta Energy Regulator : *Directive 060*, en ligne : <https://www.aer.ca/documents/directives/Directive060.pdf>

<sup>38</sup> Alberta Energy Regulator, *Directive 085: Fluid Tailings Management for Oil Sands Mining Projects* (gestion des résidus liquides concernant les projets d'exploitation de sables bitumineux, en anglais seulement) 12 octobre 2017.



Le *Climate Leadership Plan*<sup>39</sup> de 2015 de l'Alberta était le plan directeur d'un nouveau système de réglementation des émissions de GES qui met l'accent sur la tarification du carbone. Il s'appuie en partie sur le régime original de la *Climate Change and Emissions Management Act* et du *Specified Gas Emitters Regulation*. Il va cependant au-delà de l'approche axée sur l'intensité des émissions en établissant un prix sur le carbone pour les émissions de GES<sup>40</sup>, en précisant un plafond global des émissions de GES provenant des sables bitumineux, et en réduisant les émissions de méthane de 45 % d'ici 2025. Les objectifs généraux consistent notamment à délaissier progressivement la production d'énergie par le charbon d'ici 2030, puis à développer des sources d'énergie renouvelable<sup>41</sup>.

La mise en œuvre se fait par le remplacement du *Specified Gas Emitters Regulation*, qui a créé des limites d'intensité des émissions pour certaines installations, y compris les installations de sables bitumineux, et un système de conformité comportant des crédits d'émissions, des compensations et des paiements de fonds. Le *Carbon Competitiveness Incentive Regulation*<sup>42</sup> est décrit comme un régime d'allocation fondé sur les résultats. Selon le gouvernement de l'Alberta, voici ce en quoi consistait la nouvelle approche :

[TRADUCTION] « Une approche d'allocation fondée sur les résultats propre aux sables bitumineux remplacera l'approche actuelle. Une tarification du carbone de 30 \$ la tonne sera appliquée aux installations de sables bitumineux en fonction des résultats déjà obtenus par les installations très performantes, cette mesure ayant pour but de réduire les émissions et de favoriser la compétitivité en matière de carbone, au lieu d'accorder des récompenses selon les niveaux d'intensité antérieurs.

Une limite législative d'émissions pour les sables bitumineux d'un maximum de 100 tm par année, avec des dispositions pour la cogénération et la nouvelle capacité de valorisation. Cette limite aidera à stimuler le progrès technologique et à donner aux exploitants de l'Alberta le temps nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre de nouvelles technologies<sup>43</sup>... »

Comme l'indique le *Climate Leadership Progress Report*<sup>44</sup> (rapport d'état sur le leadership en matière de climat, en anglais seulement) pour 2016-2017, le secteur des sables bitumineux est responsable d'environ un quart des émissions annuelles de l'Alberta, soit 68,6 tm en 2015. Pour

---

<sup>39</sup> Gouvernement de l'Alberta, « Climate Leadership Plan » de 2016, en ligne : <https://www.alberta.ca/climate-leadership-plan.aspx>.

<sup>40</sup> Décret ministériel 58/2017 adopté en vertu de la *Climate Change and Emissions Management Act*, RSA 203 c C-16.7, établissant un prix de 30 \$ la tonne pour 2018.

<sup>41</sup> Gouvernement de l'Alberta, « Climate Leadership Plan », en ligne : <https://www.alberta.ca/climate-leadership-plan.aspx>.

<sup>42</sup> Alta. Reg. 255/2017.

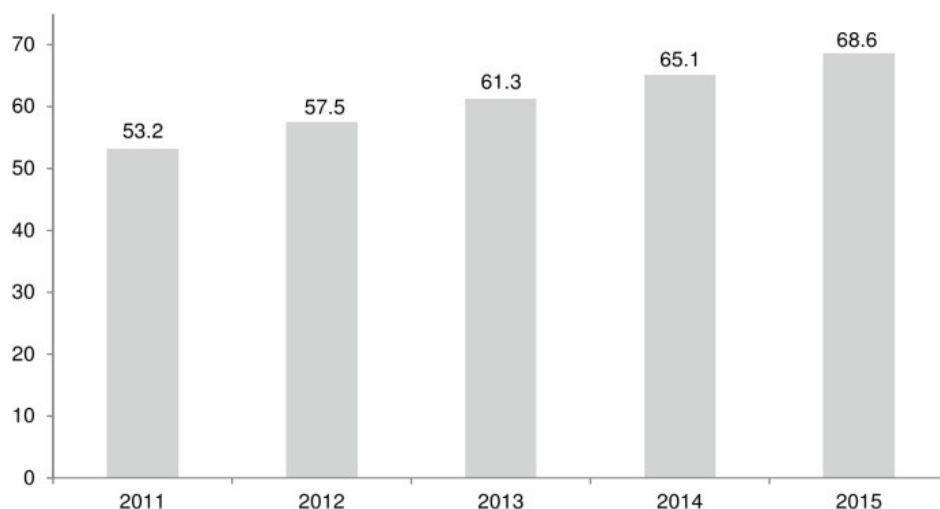
<sup>43</sup> Gouvernement de l'Alberta, « Capping Oil Sands Emissions » (plafond pour les émissions provenant des sables bitumineux), en ligne : <https://www.alberta.ca/climate-oilsands-emissions.aspx>.

<sup>44</sup> Gouvernement de l'Alberta, *Climate Leadership Progress Report* 2016-2017.

mettre les choses en perspective, la quantité d'émissions provenant des activités liées aux sables bitumineux est supérieure à la quantité totale d'émissions produites par la Colombie-Britannique<sup>45</sup>.

Les émissions des sables bitumineux sous le plafond de 100 tm seront surveillées. La méthodologie et la formule d'allocation de cet espace de plafond seront élaborées et probablement promulguées dans un règlement au titre de la *Oil Sands Emissions Limit Act*. Entre-temps, comme le montre la Figure 1, les émissions de GES provenant des sables bitumineux ont augmenté à un rythme constant jusqu'en 2015.

Figure 1 : Émissions des sables bitumineux (mégatonnes d'équivalent au CO<sub>2</sub>)<sup>46</sup>



*Source des données : Environnement et Changement climatique Canada – Rapport d'inventaire national (1990-2015) : émissions et absorptions des gaz à effet de serre au Canada*

#### 4. Oil Sands Emissions Limit Act

La *Oil Sands Emissions Limit Act*<sup>47</sup> plafonne les émissions de GES des sables bitumineux à un total de 100 tm par année. Les émissions totales en 2017 se sont élevées à environ 70 tm. Cette loi exclut les émissions d'un certain nombre de sources, à savoir :

<sup>45</sup> Gouvernement du Canada, Émissions de gaz à effet de serre, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/emissions-gaz-effet-serre.html>.

<sup>46</sup> Gouvernement du Canada, supra, note 45, à 24.

<sup>47</sup> SA 2016 c O-7.5.

[TRADUCTION]

- a) les émissions de cogénération attribuables à la partie de l'énergie électrique de l'énergie totale générée ou produite par la cogénération, déterminées par règlement;
- b) la valorisation des émissions
  - (i) attribuable aux usines de valorisation qui terminent leur première année d'exploitation commerciale après le 31 décembre 2015 ou
  - (ii) attribuable à l'augmentation de la capacité résultant de l'agrandissement, après le 31 décembre 2015, des usines de valorisation qui ont terminé leur première année d'exploitation commerciale le 31 décembre 2015 ou avant, déterminée par règlement, jusqu'à un maximum total de 10 mégatonnes par année;
- c) les émissions de gaz à effet de serre provenant de tout programme expérimental réglementaire ou de tout programme expérimental faisant partie d'une catégorie réglementaire de programme expérimental;
- d) les émissions de gaz à effet de serre provenant de toute production principale réglementaire ou de toute production principale dans une catégorie réglementaire de production principale;
- e) les émissions de gaz à effet de serre provenant de toute récupération améliorée réglementaire ou de toute récupération améliorée à l'intérieur d'une catégorie réglementaire de récupération améliorée<sup>48</sup>.

Il reste des questions au sujet des répercussions particulières du plafond<sup>49</sup>. Comment les émetteurs se partageront-ils le plafond? Ces parts seront-elles cessibles? Comment la part du plafond des nouveaux émetteurs sera-t-elle déterminée? La limite de 100 tm sera-t-elle rajustée au fil du temps?

## 5. Application de la loi et conformité en Alberta

L'organisme de réglementation Alberta Energy Regulator et le ministère responsable de l'Environnement et des Parcs de l'Alberta<sup>50</sup> mettent en application les exigences et les limites

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, par. 2(2).

<sup>49</sup> Nigel Bankes, « Oil Sands Limit Legislation: A Real Commitment or Kicking It Down The Road? » (un engagement réel ou un report à plus tard?, en anglais seulement), billet sur le blogue « ABlawg », affiché le 3 novembre 2016, en ligne : <https://ablawg.ca/2016/11/03/oil-sands-emission-limit-legislation-a-real-commitment-or-kicking-it-down-the-road/>; Brenda Heelan Powell, « Climate Change Legal Roadmap: Oil Sands Emission Limit Under the Climate Change Leadership Plan » (feuille de route en matière de changements climatiques : plafond des émissions pour les sables bitumineux dans le cadre du plan de leadership sur les changements climatiques, en anglais seulement), Environmental Law Centre, Edmonton (Alberta), 2017.

<sup>50</sup> Alberta Environment and Parks, lignes directrices sur les changements climatiques, en ligne : <http://aep.alberta.ca/climate-change/guidelines-legislation/specified-gas-emitters-regulation/default.aspx>

relatives aux émissions de GES des sables bitumineux dans le cadre de leurs démarches génériques d'application de la loi et de la conformité. Ces deux organes se fient aux exigences de déclaration et aux sanctions administratives pécuniaires prévues dans l'*Administrative Penalty Regulation*<sup>51</sup> (règlement sur les sanctions administratives pécuniaires).

L'AER est doté du *Integrated Compliance Assurance Framework*<sup>52</sup> (cadre intégré d'assurance de la conformité), lequel qui décrit une approche fondée sur des principes et qui met l'accent sur les enquêtes, la vérification de la conformité et l'application de la loi. La liste de facteurs pertinents comprend les plaintes, les urgences, les antécédents opérationnels, les effets négatifs potentiels et les circonstances uniques. Les outils comprennent les avis de non-conformité, les avertissements, les ordonnances administratives, les frais, les pénalités administratives et les poursuites. Un tableau de bord de la conformité fournit des renseignements à jour sur les activités d'application de la loi.

Du côté de l'industrie, la Canada's Oil Sands Innovation Alliance<sup>53</sup> (COSIA) comprend des programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre visant à améliorer la mesure, la surveillance et la vérification, ainsi que le développement et l'amélioration de diverses technologies visant à réduire les émissions de GES.

#### **D. RÔLE DES AUTORITÉS FÉDÉRALES**

La *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*<sup>54</sup> fixe les prix de base du carbone et prévoit qu'elle s'appliquera par défaut aux provinces qui n'adoptent pas de loi de portée équivalente sur la tarification du carbone. La Saskatchewan et l'Ontario ont refusé de se conformer; elles demandent d'ailleurs aux autres provinces de refuser l'application de cette taxe sur le carbone<sup>55</sup>. En août 2018, l'Alberta a également annoncé qu'elle se retirait du régime fédéral, alléguant que le gouvernement fédéral n'aurait pas suffisamment consulté les Premières Nations au point de vue de l'environnement pour appuyer l'approbation fédérale du projet d'agrandissement de l'oléoduc de sables bitumineux Trans Mountain de l'Alberta jusqu'à la côte de la Colombie-Britannique<sup>56</sup>. Une autre mesure réglementaire fédérale visant à limiter les émissions est le nouveau règlement sur la réduction du méthane en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> *Alta Reg* 140/2007.

<sup>52</sup> Alberta Energy Regulator, février 2016.

<sup>53</sup> COSIA, en ligne : <https://www.cosia.ca/initiatives/greenhouse-gases>.

<sup>54</sup> *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, L.C. 2018, ch. 12, art. 186.

<sup>55</sup> Janyce McGregor, « Alberta joins Saskatchewan in opposing federal carbon tax plan » (l'Alberta se joint à la Saskatchewan pour s'opposer au plan de taxe fédérale sur le carbone, en anglais seulement), CBC News, 20 juillet 2018.

<sup>56</sup> CBC News, « Premier Rachel Notley pulls Alberta out of federal climate plan over Trans Mountain ruling » (la première ministre Rachel Notley retire l'Alberta du plan climatique fédéral à la suite de la décision concernant Trans Mountain), 2018.

<sup>57</sup> *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), L.C. 1999 ch. 33; *Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont)* DORS/2018-66.

Sur une autre question, la Commission nord-américaine de coopération environnementale (CNACE) a accepté une plainte de citoyen concernant les bassins de résidus de sables bitumineux, en vertu de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*<sup>58</sup>. Il est soulevé que le Canada a omis « d'assurer l'application efficace<sup>59</sup> » des dispositions de la *Loi sur les pêches*<sup>60</sup> fédérale concernant le lessivage d'hydrocarbures dans l'habitat du poisson à partir des bassins de résidus des sables bitumineux<sup>61</sup>. Le Secrétariat de la CNACE préparera une enquête et un dossier factuel<sup>62</sup>.

## E. CONCLUSION

L'exploitation des sables bitumineux demeure une source importante et croissante d'émissions de GES au Canada et dans le monde. Bien que ces émissions soient assujetties à la réglementation fédérale et provinciale, l'Alberta demeure la principale entité de réglementation. Les exigences de l'Alberta comprennent un prix du carbone de 30 \$ la tonne et un plafond global des émissions des sables bitumineux administré par Alberta Environment and Parks. Ces mesures soulèvent des questions et des incertitudes à mesure que la mise en œuvre se poursuit. L'Alberta Energy Regulator a également pris des initiatives pour resserrer les exigences relatives aux rejets de méthane provenant des sables bitumineux et pour favoriser les dépôts de résidus à sec. Bien que l'AER tienne compte des répercussions des émissions de GES dans l'évaluation des nouvelles applications de projets de sables bitumineux, cet organisme s'est essentiellement appuyé sur les limites d'émissions en vertu des lois générales albertaines sur les émissions de GES qui sont maintenant axées sur le *Carbon Competitiveness Regulation* et le plafond d'émissions des sables bitumineux.

L'autorité fédérale est exercée dans l'évaluation des projets de sables bitumineux en vertu de la *Loi sur les pêches*. Plus récemment, la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* vise à réduire les émissions de GES des grands émetteurs. Cette loi a été conçue comme un filet de sécurité pour la tarification du carbone, les provinces agissant comme principaux organismes de réglementation en vertu d'une loi équivalente. Cependant, les abandons de 2018 par trois provinces, dont l'Alberta, ont jeté le doute sur la viabilité de cette approche fédérale.

---

<sup>58</sup> Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, États-Unis, Canada et Mexique, 14-15 septembre 1993, RT Can 1994 n° 3, 32 ILM 1480 (ANACDE).

<sup>59</sup> *Ibid.*, art 14.

<sup>60</sup> L.R.C. (1985), ch. F-14, par. 36(3).

<sup>61</sup> ANACDE, par. 15 (2).

<sup>62</sup> Commission de coopération environnementale, communication intitulée « Bassins de résidus de l'Alberta II », SEM-17-001, en ligne : <http://www.cec.org/fr/sem-communications/bassins-de-r%C3%A9sidus-de-lalberta-ii>.