RAPPORT DE RECHERCHE

LOI METTANT FIN AUX ACTIVITÉS D'HYDROCARBURES AU QUÉBEC

CQDE

CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

RAPPORT DE RECHERCHE

LOI METTANT FIN AUX ACTIVITÉS D'HYDROCARBURES AU QUÉBEC

CONTEXTE

Plus d'un an après son sommet sur « l'urgence climatique », l'ONU lançait en décembre 2020 un autre appel à la communauté internationale afin qu'elle redouble d'efforts dans la mise en œuvre de ses engagements visant l'atteinte de la carboneutralité[1]. De son côté, dans son nouveau rapport « *Net Zero by 2050* » publié en mai 2021, l'Agence internationale de l'énergie annonçait que pour espérer atteindre cette neutralité, de nouveaux projets pétroliers et gaziers ne doivent pas être exploités ou développés d'ici la fin de la présente année[2]. Face au désintérêt et au désinvestissement de plus en plus marqué pour cette industrie, notamment au Québec[3], certaines entreprises pétrolières et gazières réagissent agressivement et se tournent vers les tribunaux, tantôt pour y réclamer des indemnités, tantôt pour tenter d'affaiblir le cadre juridique régissant leurs activités.

[1] Agence France-Presse, « L'ONU appelle à déclarer l'état d'urgence climatique », *Radio-Canada*, 12 décembre 2020, disponible en ligne sans frais : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1756610/onu-urgence-climatique> (dernière visite : 26 mai 2021).

[2] Fiona HARVEY, « No new oil, gas or coal development if world is to reach net zero by 2050, says world energy body », *The Guardian*, 18 mai 2021, citant International Energy Agency, "Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector", disponible en ligne sans frais : <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ad0d4830-bd7e-47b6-838c-40d115733c13/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf> (dernière visite : 26 mai 2021) : *"Exploitation and development of new oil and gas fields must stop this year and no new coal-fired power stations can be built if the world is to stay within safe limits of global heating and meet the goal of net zero emissions by 2050 [...]. Fatih Birol, the IEA's executive director and one of the world's foremost energy economists, told the Guardian: 'If governments are serious about the climate crisis, there can be no new investments in oil, gas and coal, from now – from this year'."*

[3] Joane BÉRUBÉ, « Québec ferme le robinet du pétrole gaspésien », *Radio-Canada*, 29 avril 2021, disponible en ligne sans frais : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1788782/gaspe-energies-galt-utica-ressources-quebec> (dernière visite : 26 mai 2021).

En effet, depuis l'automne 2018 seulement, on dénombre pas moins de 3 poursuites de ce type contre le gouvernement du Québec[4]. Le CQDE est d'ailleurs intervenu devant les tribunaux dans les deux premières[5].

Face à l'urgence climatique et en réponse à cette tendance, il y a lieu de se pencher sur la question suivante. **L'Assemblée nationale du Québec pourrait-elle adopter une loi mettant un terme à l'industrie des hydrocarbures sur l'ensemble de son territoire, sans indemnité, voire de manière rétroactive ?**

> NOUS CONCLUONS QUE L'ASSEMBLÉE NATIONALE PEUT PROCÉDER AINSI, EN TOUTE LÉGALITÉ.

ANALYSE

Aspect constitutionnel

Sous réserve du respect de la Constitution, le législateur peut définir le droit comme bon lui semble. En effet, le principe de la primauté du droit ne vise pas directement les termes d'une loi et ne pourrait donc pas être invoqué pour en invalider le contenu[6]. De plus, « le rôle du Tribunal n'est pas d'examiner l'opportunité de la loi, ni son caractère juste ou équitable, mais de déterminer si elle constitue un excès de compétence constitutionnelle ou porte une atteinte à des droits fondamentaux garantis par la Charte québécoise »[7].

---

[4] Gilles GAGNÉ, « Une troisième poursuite de firme pétrolière contre le gouvernement du Québec, cette fois de Pieridae Energy », *Le Soleil*, 22 avril 2021, disponible en ligne sans frais <https://www.lesoleil.com/actualite/en-region/une-troisieme-poursuite-de-firme-petroliere-contre-le-gouvernement-du-quebec-cette-fois-de-pieridae-energy-0e723d5a7de15d984d531dc0faa62d3f> (dernière visite : 26 mai 2021).

[5] Voir <https://www.cqde.org/fr/nos-actions/questerre> et <https://www.cqde.org/fr/nos-actions/forage-petrolier-en-gaspesie> (dernière visite : 27 mai 2021).

[6] *Colombie-Britannique c. Impérial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, paragr. 52, 59 et 63. Voir aussi *Bilodeau c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCS 3234, paragr. 47-48.

[7] *Bilodeau c. Québec (Procureur général), ibid.*, paragr. 52.

À ce propos, l'arrêt *Wells c. Terre-Neuve*[8] de la Cour suprême du Canada est sans équivoque :

> *« […] **la prise d'une décision législative ne fait l'objet d'aucun devoir d'équité connu.** Les législatures sont assujetties à des exigences constitutionnelles pour que l'exercice de leur pouvoir de légiférer soit valide, mais à l'intérieur des limites que leur impose la constitution, elles peuvent faire ce que bon leur semble. Seuls les électeurs peuvent débattre de la sagesse et de la valeur des décisions législatives. » (emphase ajoutée)*

Enfin, l'article 6 de la *Charte québécoise* confère à toute personne le droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, mais contient la réserve importante suivante : « sauf dans la mesure prévue par la loi ». Ainsi, puisque le législateur a prévu qu'il pouvait légiférer pour modifier ces droits protégés par l'article 6, « nul ne peut prétendre avoir l'assurance qu'il n'y aura aucun changement législatif, ni jouir d'une absolue garantie à la pérennité d'une loi »[9].

Aspect administratif

Expropriation

Bien que le scénario de l'expropriation ne soit pas envisagé ici, il est utile de rappeler que pour toute décision d'expropriation, c'est la partie qui conteste la décision qui a le fardeau de démontrer qu'il y a abus de pouvoir ou mauvaise foi, et seule une preuve claire et convaincante peut renverser la présomption de bonne foi dont bénéficie l'administration publique[10]. Le droit à la propriété n'est pas un droit absolu[11] et les tribunaux ont à maintes reprises reconnu la nécessité de baliser celui-ci au regard d'impératifs collectifs, comme la protection de l'environnement[12].

---

[8] [1999] 3 RCS 199, paragr. 59.

[9] *Bilodeau c. Québec (Procureur général), précité*, note 6, paragr. 81-82.

[10] Voir notamment *Khawam c. Laval (Ville de)*, 2007 QCCS 2199, paragr. 14 ; *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61 ; Jean-François GIRARD et David ROBITAILLE, *Développements récents en droit municipal (2019)*, vol. 456, « Pouvoirs des municipalités de protéger les sources d'eau sur leur territoire : le point sur l'état des lieux après l'affaire *Gastem c. Ristigouche-Partie-Sud-Est* », Montréal, Yvon Blais, 2019, p. 208 et ss.

[11] *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, paragr. 54.

[12] *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, 1993 CanLII 3768 (QCCA).

Immunité de la Couronne

La loi envisagée relève d'une décision politique. Il s'agirait de protéger le territoire contre les risques associés à l'extraction et l'exploitation des hydrocarbures. La Couronne bénéficie d'une immunité pour de telles décisions législatives[13]. Tant que cette immunité n'est pas écartée « au moyen d'une expression claire et non équivoque du législateur »[14], ce dernier est donc immunisé contre les poursuites en lien avec de telles décisions de politiques générales. Cette immunité peut aussi être renforcée explicitement dans le texte même de la loi.

Indemnités

Le principe selon lequel une personne doit être indemnisée quand l'État lui retire des droits de propriété trouve sa source à l'article 952 du *Code civil du Québec* : « le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ». Au regard de l'aspect constitutionnel, en adoptant une loi plus spécifique, cette règle de droit commun peut certainement être écartée, comme ce fut déjà le cas à plusieurs occasions[15], notamment à l'article 4 de la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, qui énonce : « L'application des articles 1 et 2 [de cette loi] ne donne droit à aucune indemnité de la part de l'État »[16].

En effet, une loi ne sera pas **interprétée** de manière à avoir un effet négatif sur un droit de propriété **si le législateur n'a pas clairement établi qu'il visait à produire un tel effet**[17]. *A contrario*, le refus d'indemniser peut être expressément prévu à la loi. En d'autres mots, dans le cadre de ses compétences législatives, le législateur peut exproprier des biens **sans indemnisation, à condition d'exprimer clairement son intention**[18].

---

[13] *Just c. R. (C-B)*, [1989] 2 R.C.S. 1228.

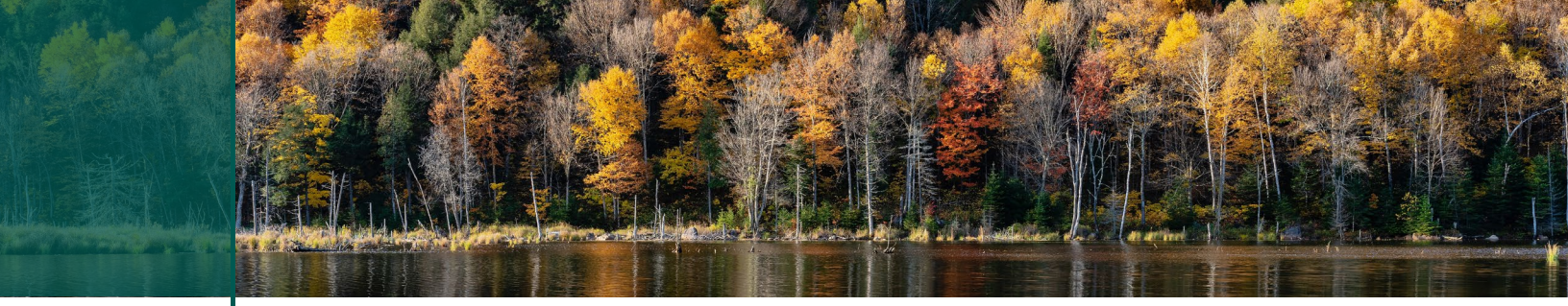
[14] *Terre-Neuve-et-Labrador (Procureur général) c. Uashaunnuat (Innus de Uashat et de Mani-Utenam)*, 2020 CSC 4, paragr. 274. Voir aussi le parallèle entre les deux lois suivantes, ce qui illustre davantage ce principe : *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, LRC 1985, c. C-50, et *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 81.

[15] Voir notamment : l'article 38 de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau*, RLRQ, c. C-6.2 (« L'application des articles 33 et 34 ne donne lieu à aucune indemnité de la part de l'État lorsqu'il en résulte une réduction de la durée des prélèvements visés. ») et l'article 7 de la *Loi concernant la délimitation du domaine hydrique de l'État et la protection de milieux humides le long d'une partie de la rivière Richelieu*, LQ 2009, c. 31 (« Aucune demande en justice n'est admise, contre l'État ou contre toute autre personne, pour réclamer, directement ou indirectement, le remboursement de frais ou d'autres sommes, non plus que pour obtenir quelque compensation, indemnité ou réparation en raison ou par suite des effets de la présente loi et de la délimitation qu'elle prévoit. »).

[16] *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, LQ 2011, c. 13, art. 4.

[17] Nicole DUPLÉ, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 6e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2014, p. 105.

[18] *Ibid.*, citant *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, paragr. 53-57.



Ce principe s'applique aussi quand l'État a conclu une entente avec la personne ou l'entreprise dont les droits sont ainsi éteints : « bien qu'une législature puisse avoir le pouvoir extraordinaire d'adopter une loi pour refuser expressément d'indemniser une personne lésée avec qui elle a rompu une entente, il faudrait qu'une loi soit libellée de façon claire et explicite pour éteindre les droits qui avaient été précédemment conférés à cette partie »[19].

Rétroactivité de la loi

Le législateur peut-il éteindre **rétroactivement** les droits d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ? Oui. La jurisprudence est constante à cet égard, « les parlements peuvent adopter des lois rétroactives de toutes espèces »[20]. Les lois sont **présumées** faites pour l'avenir, et les tribunaux ne leur donneront pas un effet rétroactif **si les lois ne l'ont pas explicitement prévu**[21].

Les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet rappellent que même si, par ses effets, la loi rétroactive peut paraître injuste et violer le droit naturel, elle demeure valide[22]. À ce sujet, le professeur Pierre-André Côté y va d'un éclaircissement intéressant :

> *« Si d'un côté le législateur, organe des intérêts généraux de la société, peut régir le passé comme le présent, au nom de ces intérêts et de l'utilité sociale et que seul, il est responsable de la conséquence morale de telle loi rétroactive et des perturbations que la société peut en souffrir, d'un autre côté le juge n'a mission que d'appliquer telle loi et non de la juger ni de l'apprécier, ni de s'enquérir des effets funestes ou avantageux de telle loi, ni si telle loi affecte ou non des droits acquis »*[23].

Enfin, comme il est possible de porter atteinte aux droits acquis lorsque le législateur le prévoit explicitement[24], il n'est pas nécessaire à cette étape de se pencher davantage sur la question[25].

---

[19] *Wells c. Terre-Neuve, précité*, note 8, paragr. 41.

[20] *Bilodeau c. Québec (Procureur général), précité*, note 6, paragr. 71, citant Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2008, p. 635 et 636.

[21] Nicole DUPLÉ, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 6e éd., *précité*, note 17, p. 109.

[22] *Bilodeau c. Québec (Procureur général), précité*, note 6, paragr. 71.

[23] Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Thémis, 2009, p. 172.

[24] *Comeau's Sea Food Ltd. c. Canada*, [1997] 1 R.C.S. 12.

[25] Cela écarte du même coup la théorie de la préclusion promissoire : « En droit public, la préclusion promissoire exige la preuve d'une promesse claire et non équivoque faite par l'autorité publique à un justiciable afin de l'inciter à accomplir certains actes. De plus, il est nécessaire que ce dernier se fie à cette promesse et agisse sur la foi de celle-ci pour modifier son comportement. Cependant, la doctrine de la préclusion doit céder devant un intérêt public prépondérant, et elle ne peut être invoquée pour contester l'application d'une disposition explicite de la loi » : *Immeubles Jacques Robitaille inc. c. Québec (Ville)*, 2014 CSC 34, paragr. 19-20.

Enjeux potentiels

- À notre connaissance, aucun pays n'a encore légiféré de cette manière sur l'ensemble de son territoire. La Nouvelle-Zélande, par exemple, a banni l'exploitation pour les nouveaux permis uniquement[26]. En décembre 2020, le Danemark, premier producteur de pétrole brut de l'Union européenne, annonçait la fin de l'exploitation du pétrole et du gaz en mer du Nord d'ici 2050[27]. Dans l'intervalle, aucun nouveau permis d'exploitation ne sera accordé. Le ministère de l'Énergie danois souhaite utiliser cette décision comme tremplin pour endosser un rôle de leadership mondial quant à l'élimination progressive du pétrole et du gaz[28]. Le Québec, qui ne dépend pas de cette industrie, pourrait encore plus facilement s'inspirer des ambitions danoises pour mettre un terme à l'exploitation des énergies fossiles non renouvelables sur son territoire, et ce, dès 2021.

- Certains pourront soulever que par le passé, des indemnisations ont déjà été accordées[29] ou prévues. Cependant, l'indemnisation demeure un choix politique auquel le législateur n'est pas juridiquement tenu.

- Bien qu'il soit tout à fait possible légalement de procéder sans indemniser, certaines considérations d'ordre politique, par exemple en ce qui concerne l'apparence de prévisibilité pour les investisseurs, pourraient mener vers le choix d'indemniser. Si le choix politique est d'indemniser, il serait opportun de prévoir une formule simple et prévisible, laquelle devrait écarter, selon nous, toute notion de perte de profits et se limiter aux dépenses réellement engagées et non récupérables, et ce, seulement pour une période de temps fixe, par exemple six (6) mois ou un (1) an avant l'adoption ou l'entrée en vigueur de la loi.

---

[26] Times Travel Editor, "New Zealand aims for carbon-neutral future ; bans offshore oil and gas drilling", Times Travel, 13 janvier 2020, disponible en ligne sans frais : <https://timesofindia.indiatimes.com/travel/destinations/new-zealand-aims-for-carbon-neutral-future-bans-offshore-oil-and-gas-drilling/as73226142.cms> (dernière visite : 27 mai 2021).

[27] Radio France internationale, « Le Danemark va cesser d'exploiter le pétrole et le gaz en mer du Nord en 2050 », *FRI*, 4 décembre 2020, disponible en ligne sans frais : <https://www.rfi.fr/fr/europe/20201204-danemark-cesser-exploiter-le-p%C3%A9trole-gaz-mer-nord-2050> (dernière visite : 26 mai 2021).

[28] *Ibid.*

[29] Par exemple, voir *Décret 187-2017 concernant la conclusion d'ententes de gré à gré visant à mettre fin aux activités de recherche d'hydrocarbures sur l'île d'Anticosti*, (2017) 187 G.O.Q. II, 14, p. 2385.

- En vertu de certaines dispositions du droit international, des investisseurs étrangers pourraient exiger une indemnisation. En effet, dans certaines circonstances, ils pourraient se tourner vers les tribunaux d'arbitrage internationaux suite à l'adoption de règles environnementales rigoureuses qui affectent leurs investissements. Ce fut le cas notamment dans l'affaire *Lone Pine Resources inc. c. Canada*[30], dans laquelle le CQDE est intervenu à titre d'*amicus curiae* (ami de la Cour), cette cause étant toujours active. Bien que l'ALÉNA ait été remplacé par l'ACÉUM qui ne prévoit désormais plus ce type de recours contre le Canada, il y aurait lieu de vérifier le droit transitoire en la matière, quant aux investissements réalisés avant l'entrée en vigueur de l'ACÉUM. De plus, d'autres accords internationaux, notamment avec l'Europe et l'Asie, pourraient toujours prévoir des dispositions similaires. Ces vérifications seraient de mise, mais un tel risque ne devrait pas empêcher à l'État d'exercer pleinement son rôle, particulièrement en contexte de crise climatique urgente.

[30] UNCT/15/2. Plusieurs documents de la cause sont disponibles en ligne sans frais : <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=UNCT/15/2> (dernière visite : 24 mai 2021).

CONCLUSION

Si la volonté politique est de respecter les engagements du Québec en matière de lutte aux changements climatiques et de se positionner comme leader en la matière, la province a le pouvoir d'adopter une loi mettant un terme à l'industrie des hydrocarbures sur son territoire, sans indemnité pour les entreprises affectées, et ce, même rétroactivement.