



Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec

Description technique





DÉPÔT LÉGAL

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018

ISBN : 978-2-550-82932-4 (PDF) (3^e édition, 2018)

ISBN : 978-2-550-72056-0 (PDF) (2^e édition, 2014)

ISBN : 978-2-550-67551-8 (PDF) (1^{ère} édition, 2013)

© Gouvernement du Québec, 2018



Table des matières

| | |
|--|----|
| 1. Introduction | 4 |
| 2. Description du SPEDE | 6 |
| 2.1 Portée du SPEDE | 7 |
| 2.2 Système CITSS | 8 |
| 2.3 Distribution, achat et vente de droits d'émission de GES | 8 |
| 2.4 Ventes aux enchères | 10 |
| 2.5 Ventes de gré à gré du ministre | 11 |
| 2.6 Transactions dans le système CITSS | 12 |
| 2.7 Crédits compensatoires | 12 |
| 2.8 Crédits pour réduction hâtive | 14 |
| 3. Déclaration obligatoire des émissions de GES | 15 |
| 4. Application de la réglementation..... | 17 |
| 4.1 Sanctions administratives pécuniaires | 17 |
| 4.2 Sanctions pénales | 19 |
| 4.3 Mesures administratives particulières prévues dans le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et la Loi sur la qualité de l'environnement..... | 20 |
| 4.4 Injonctions et autres mesures | 21 |



1. Introduction

En avril 2008, le Québec a adhéré à la Western Climate Initiative (WCI)¹. Il commençait alors à participer activement à l'élaboration des règles de fonctionnement du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de gaz à effet de serre (GES) établies par la WCI et à la rédaction de différents documents publiés par celle-ci², notamment les suivants :

- Modèle recommandé pour le programme régional de plafonds-échanges de la Western Climate Initiative (2008);
- Design for the WCI Regional Program (2010)
- Guidance for Developing WCI Partner Allowance Budget (2010);
- Offset System Essential Elements Final Recommendations (2010);
- Harmonization of Essential Requirements for Mandatory Reporting in U.S.;
- Jurisdictions with EPA Mandatory Reporting Rule (2010);
- Final Harmonization of Essential Reporting
- Requirements in Canadian Jurisdictions (2010);
- Final Essential Requirements of Mandatory Reporting (Second Update) (2012).

En juin 2009, le gouvernement du Québec adoptait, à l'unanimité, la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques³, qui accorde au gouvernement les pouvoirs l'habilitant à mettre en œuvre, par voie réglementaire, le SPEDE.

En novembre 2009, à la suite de la tenue d'une commission parlementaire, le gouvernement du Québec adoptait sa nouvelle cible de réduction des émissions de GES⁴ à l'horizon 2020, soit une réduction de 20 % sous le niveau de 1990. Élément essentiel à l'établissement des plafonds annuels d'unités d'émission de GES du SPEDE, cette cible, adoptée par décret⁵, a force de loi. En décembre 2011, à la suite d'une consultation publique de 60 jours, le gouvernement du Québec adoptait le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre⁶. Celui-ci décrit les règles de fonctionnement du SPEDE québécois.

¹ L'adhésion du Québec à la Western Climate Initiative a été entérinée par le décret no 378-2008 publié à la *Gazette officielle du Québec* (partie 2, no 19, 7 mai 2008, p. 2050). La *Gazette officielle du Québec* peut être consultée sur le site Web des Publications du Québec : <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/gazetteofficielle.fr.html>.


² L'ensemble de ces documents peut être consulté sur le site Web de la WCI : www.westernclimateinitiative.org.

³ Le projet de loi no 42 de 2009, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques, a été publié à la *Gazette officielle du Québec* (partie 2, no 34, 26 août 2009, p.4387 [p. 3069 dans la version anglaise])

⁴ Les gaz visés au deuxième alinéa de l'article 46.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), l'oxyde nitreux (N₂O), les hydrofluorocarbures (HFC), les perfluorocarbures (PFC), l'hexafluorure de soufre (SF₆) ainsi que le trifluorure d'azote (NF₃).

⁵ Le décret no 1187-2009 concernant l'adoption de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec à l'horizon 2020 a été publié à la *Gazette officielle du Québec* (partie 2, no 49, 9 décembre 2009, p. 5871 [version française uniquement]).

⁶ Le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre a été édicté par le décret no 1297-2011 publié à la *Gazette officielle du Québec* (partie 2, no 50B, 16 décembre 2011, p. 5519B ([p. 3655B dans la version anglaise])). Pour une version à jour du Règlement, voir : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/Q-2,%20r,%2046.1>



En décembre 2012, à la suite d'une consultation publique de 60 jours, le gouvernement du Québec a adopté le Règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre⁷. Ce nouveau règlement a pour objet d'harmoniser la réglementation et de permettre la liaison des SPEDE québécois et californien. Cette modification réglementaire introduit également les règles de fonctionnement du système de crédits compensatoires du Québec.

Par ailleurs, en décembre 2012, le gouvernement du Québec adoptait, à la suite d'une période de consultation publique de 60 jours, un décret⁸ concernant la détermination des plafonds annuels d'unités d'émission de GES relatifs au SPEDE pour la période 2013-2020. Les plafonds d'unités d'émission de GES ont été établis à partir des plus récentes données connues sur les émissions de GES des émetteurs visés, et ce, de manière à permettre l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions de GES du Québec à l'horizon 2020, soit une réduction de 20 % sous le niveau de 1990.

Il est aussi important de mentionner que le Québec est un membre fondateur de la WCI, inc., une société à but non lucratif créée en octobre 2011, et qu'il y contribue financièrement. Le principal mandat de cette société est de fournir des services consultatifs techniques et scientifiques aux gouvernements partenaires de la WCI dans l'élaboration et la mise en œuvre collaborative de leurs programmes respectifs d'échange de droits d'émission de GES. Ainsi, la société WCI, inc. assure les services de développement, d'hébergement, de gestion et de maintenance du système de suivi des droits d'émission de GES (système CITSS)⁹, la surveillance des transactions de droits d'émission effectuées dans le système CITSS et l'administration des ventes aux enchères.

En septembre 2013, le gouvernement du Québec a signé une entente avec le Air Resources Board de la Californie (CARB), laquelle prévoyait l'harmonisation des programmes de déclaration obligatoire et l'intégration des SPEDE des deux États dans le but de lier les deux marchés du carbone. Cette liaison est entrée formellement en vigueur le 1^{er} janvier 2014, créant ainsi le marché régional du carbone de la WCI. Ce marché est aujourd'hui le plus grand en Amérique du Nord et le seul SPEDE au monde à avoir été conçu et à être exploité par des États fédérés de pays différents. Comme il s'agit d'une entente internationale aux termes de la Loi sur le ministère des Relations internationales du Québec, elle a été soumise à l'Assemblée nationale du Québec et approuvée à l'unanimité de ses membres.

⁷ Le Règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre a été édicté par le décret no 1184-2012 et publié à la *Gazette officielle du Québec* (partie 2, no 51, 19 décembre 2012, p. 5480 [p. 3485 dans la version anglaise]).

⁸ Le décret no1185-2012 concernant la détermination des plafonds annuels d'unités d'émission de gaz à effet de serre relatifs au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020 a été publié à la *Gazette officielle du Québec* (partie 2, no 51, 19 décembre 2012, p. 5613 ([p.3612 dans la version anglaise])).

⁹ CITSS : *Compliance Instrument Tracking System Service*.



2. Description du SPEDE

Le SPEDE québécois est basé sur les recommandations rendues publiques par les partenaires de la WCI, notamment celles qui se trouvent dans les documents *Modèle recommandé pour le programme régional de plafonds-échanges de la Western Climate Initiative* (2008) et *Design for the WCI Regional Program* (2010). De plus, au cours des dernières années, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et le CARB ont travaillé de concert pour s'assurer que les SPEDE québécois et californien soient compatibles, de manière à permettre leur liaison.


Au Québec, le MELCC est responsable de la mise en œuvre et du bon fonctionnement du SPEDE. C'est le ministre qui approuve notamment les demandes d'inscription au SPEDE, la création et la distribution des droits d'émission de GES ainsi que les résultats des ventes aux enchères et des ventes de gré à gré. Le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. La première année de fonctionnement du SPEDE a été une année de transition au cours de laquelle les émetteurs visés en 2013 devaient obligatoirement s'inscrire au système CITSS, le registre commun élaboré et partagé par le Québec et la Californie. Les personnes qui désiraient participer volontairement au marché du carbone du SPEDE dans le but d'acheter et de vendre des droits d'émission de GES pouvaient également s'inscrire au cours de cette année de transition.

Le SPEDE québécois a connu trois périodes de conformité jusqu'à présent. La première, d'une durée de deux ans, s'étalait de janvier 2013 à décembre 2014. La deuxième, d'une durée de trois ans, a commencé en janvier 2015 et s'est terminée en décembre 2017. Enfin, la troisième et présente période de conformité, comme les prochaines, est d'une durée de trois ans et se terminera en décembre 2020. Une période de conformité est une période à la fin de laquelle un émetteur doit remettre au gouvernement un nombre de droits d'émission de GES équivalant au total de ses émissions déclarées et vérifiées pour la période visée¹⁰.

Pour respecter la conformité réglementaire, un émetteur peut remettre, à titre de droits d'émission de GES, des unités d'émission, des crédits pour réduction hâtive ou des crédits compensatoires délivrés par le gouvernement du Québec ou par un autre gouvernement avec lequel le Québec a conclu une entente de liaison de marchés. L'utilisation de crédits compensatoires est toutefois limitée à 8 % du nombre de droits d'émission que doit remettre l'émetteur. La remise des droits d'émission dans le système CITSS s'effectue au plus tard le 1^{er} novembre suivant la fin d'une période de conformité.

Dans l'éventualité où, le 1^{er} novembre suivant la fin d'une période de conformité, un émetteur ne posséderait pas, dans son compte de conformité, un nombre de droits suffisant pour couvrir ses émissions de GES de la période, il se verrait imposer une sanction administrative de trois droits d'émission pour chaque droit manquant en plus d'avoir à remettre le nombre de droits manquants.

¹⁰ Un droit d'émission équivaut à une tonne de GES. Les exigences relatives à la couverture des émissions de GES sont décrites au chapitre III du titre II (art. 19-23) du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.



Le ministre pourra également limiter le type de transactions que l'émetteur peut effectuer dans son compte général jusqu'à ce que la conformité réglementaire soit atteinte. Des pénalités financières pourraient également s'appliquer.

2.1 Portée du SPEDE

Depuis le début de la première période de conformité le 1^{er} janvier 2013, les personnes ou les municipalités qui exploitent un établissement dont les émissions annuelles de GES (excluant les émissions de CO₂ relatives à la combustion de la biomasse) sont égales ou supérieures à 25 kilotonnes équivalent CO₂ (kt éq. CO₂) sont assujetties au SPEDE. Y est aussi assujettie toute personne ou toute municipalité qui distribue au Québec de l'électricité produite à l'extérieur du Québec et dont les émissions de GES associées à la production de cette électricité égalent ou excèdent le seuil annuel de 25 kt éq. CO₂. La première période de conformité touche environ 80 établissements provenant des secteurs industriels et de la production d'électricité¹¹, qui sont globalement désignés comme émetteurs.


Depuis 2015, toute personne ou toute municipalité qui distribue au Québec 200 litres ou plus de carburants ou de combustibles fossiles est également assujettie au SPEDE, ce qui permet au système de couvrir près de 85 % des émissions de GES du Québec. La deuxième période de conformité vise près de 120 émetteurs, notamment des établissements du secteur industriel ainsi que des distributeurs de carburants et de combustibles fossiles.

Lorsqu'un émetteur est assujetti au SPEDE, il est tenu de couvrir ses émissions de GES jusqu'au 31 décembre suivant sa troisième déclaration consécutive en deçà du seuil d'assujettissement (25 kt éq. CO₂ ou 200 litres). De même, un émetteur non réglementé devient assujetti au SPEDE le 1^{er} janvier suivant la première déclaration dans laquelle ses émissions annuelles sont égales ou supérieures au seuil de 25 kt éq. CO₂¹².

À partir du 1^{er} janvier 2019, le SPEDE permet, à certaines conditions, l'assujettissement volontaire de certains émetteurs, appelés « adhérents volontaires ». Ces derniers sont tenus de couvrir leurs émissions, mais ils ont droit à l'allocation gratuite de droits d'émission, selon les modalités prévues par le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. De plus, dans le cadre de l'assujettissement volontaire, les carburants et combustibles fossiles acquis par les adhérents volontaires sont exclus de la couverture des distributeurs de qui ils les reçoivent. Ainsi, les distributeurs n'imposent pas de coût carbone sur ces produits aux adhérents volontaires.

¹¹ Voir l'article 2 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

¹² Voir l'article 19 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.



L'assujettissement volontaire est possible pour les établissements déclarant des émissions de plus de 10 kt éq. CO₂¹³ mais de moins de 25 kt éq. CO₂¹⁴, seuil à partir duquel les émetteurs sont assujettis au SPEDE.

2.2 Système CITSS

Tout émetteur assujetti (obligatoire ou volontaire), de même que tout participant personne morale ou physique qui désire acquérir des droits d'émission de GES sur le marché doit s'inscrire au SPEDE en soumettant une demande au système CITSS¹⁵. Les demandes d'inscription sont soumises à un processus rigoureux de vérification de l'identité des personnes. Leur identité doit obligatoirement être vérifiée par une tierce partie, soit un avocat ou un notaire, qui doit assurer au gouvernement que les documents établissant l'identité et qui ont été fournis avec la demande sont valides. Cette tierce partie doit également lui confirmer que les personnes qui soumettent la demande d'inscription travaillent bel et bien pour l'entreprise visée et qu'elles sont habilitées à la représenter en vertu du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

En plus des renseignements de base sur les entreprises et sur leurs administrateurs, le processus d'inscription comprend une divulgation des liens d'affaires, laquelle s'appuie sur les exigences de la Loi sur les valeurs mobilières¹⁶ et sur celles de la Loi sur les sociétés par actions¹⁷.

Lorsque la demande répond à l'ensemble des critères, elle est acceptée par le ministre et les comptes appropriés sont ouverts au nom de l'émetteur ou du participant dans le système CITSS.

2.3 Distribution, achat et vente de droits d'émission de GES

Certaines entreprises sont soumises à une concurrence internationale et ont peu ou aucune influence sur le prix de vente de leurs produits. Pour celles-ci, toute hausse des coûts de production réduirait leur marge de profit et pourrait compromettre leur rentabilité. Dans le but d'atténuer les répercussions du SPEDE sur la compétitivité du secteur


¹³ Au sens du Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère.

¹⁴ Au sens du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre.

¹⁵ Voir les articles 7 à 18 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

¹⁶ Voir la Loi sur les valeurs mobilières : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/V-1.1>.

¹⁷ Voir la Loi sur les sociétés par actions : <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/S-31.1>.



industriel québécois et d'éviter les fuites de carbone, soit le risque de délocalisation de leurs activités vers des territoires sans tarification carbone.

Les émetteurs appartenant aux secteurs d'activité suivants bénéficient d'une aide sous forme d'unités d'émission de GES distribuées gratuitement¹⁸, aussi connu sous le nom d'« allocations gratuites » :

- aluminium;
- chaux;
- ciment;
- chimie et pétrochimie;
- métallurgie;
- mines et bouletage;
- pâtes et papiers;
- raffinage du pétrole;
- autres : fabrication de contenants de verre, d'électrodes, de produits de gypse et certains établissements du secteur agroalimentaire.

Les producteurs d'électricité thermique qui ont signé avant le 1^{er} janvier 2008 des contrats d'approvisionnement à long terme, dont le prix est prédéterminé et pour lesquels aucune clause n'était prévue relativement à la répartition de coûts découlant d'une réglementation sur les émissions de GES, peuvent également recevoir gratuitement des unités d'émission de GES.

Le nombre total d'unités d'émission de GES distribuées gratuitement au cours d'une année ne peut dépasser le plafond établi par décret. Un avis du ministre faisant état du nombre d'unités distribuées ainsi que du nom des émetteurs qui les ont reçues est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Enfin, les distributeurs de carburants et de combustibles couverts par le SPEDE depuis le 1^{er} janvier 2015 ne reçoivent pas d'unités d'émission de GES gratuitement : ils doivent plutôt acheter, dans une vente aux enchères du gouvernement ou sur le marché du carbone de la WCI, l'ensemble des droits d'émission nécessaires à la couverture des émissions attribuables à la combustion des carburants et des combustibles distribués pour consommation au Québec.

¹⁸ Voir les articles 39 à 44 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.



2.4 Ventes aux enchères

Le gouvernement du Québec peut tenir des ventes aux enchères d'unités d'émission de GES individuellement ou conjointement avec l'ensemble des gouvernements avec lesquels il aura conclu une entente de liaison des marchés du carbone, comme c'est le cas avec la Californie. En vertu de la réglementation québécoise, il est possible de tenir jusqu'à quatre ventes aux enchères par année, soit une par trimestre, et celles-ci sont ouvertes à toutes les personnes inscrites au système CITSS. Toute vente aux enchères sera annoncée par le ministre au moins 60 jours avant sa tenue.


Le processus de vente aux enchères comprend notamment l'inscription des participants au moins 30 jours avant la tenue de la vente, le dépôt d'une garantie financière, le respect de cette garantie, le respect des limites de possession d'unités d'émission ainsi que le respect de la limite d'achat lors de cette vente. Le processus de vente aux enchères québécois est harmonisé avec le processus californien, de manière à permettre la tenue de ventes aux enchères communes. En effet, la réglementation québécoise et celle de la Californie¹⁹ prévoient des dispositions, basées sur les recommandations convenues avec les partenaires de la WCI, en ce qui concerne la conversion des devises. Ces dispositions permettent que les dépôts de garantie financière, les mises et les paiements soient effectués en dollars canadiens ou en dollars américains au moment où les ventes aux enchères communes ont lieu²⁰.

Le prix minimal d'une enchère est fixé chaque année. Dès l'entrée en vigueur du SPEDE en 2012, ce prix minimal a été fixé à 10 \$ CAN, soit le même montant, en dollars américains, qu'en Californie. Le règlement sur le SPEDE prévoit une augmentation annuelle de ce prix de 5 %, plus l'inflation, jusqu'en 2020. Étant donné que le niveau d'inflation peut être différent d'un État à l'autre et d'année en année, les prix minimaux de chacun sont appelés à différer. Dans le cas d'une vente aux enchères conjointe avec la Californie, le prix minimal de l'enchère sera le prix le plus élevé, le jour de la vente aux enchères, entre le prix minimal québécois et le prix minimal californien, selon le plus récent taux de change affiché par la Banque du Canada. Les lots mis en vente comprennent 1 000 unités d'émission chacun et sont composés d'unités d'émission de GES de chacun des marchés impliqués dans la vente. Il ne sera pas possible de les différencier selon leur origine.

L'administration des ventes aux enchères a été déléguée à la société WCI, inc., qui reçoit et traite les demandes d'inscription et les garanties financières. La société WCI, inc. procède aux ventes aux enchères proprement dites et analyse les mises reçues en fonction des critères établis par la réglementation. Les demandes d'inscription à la vente aux enchères sont approuvées par le ministre. De même, les résultats de la vente doivent être approuvés par le ministre avant d'être annoncés publiquement. La société WCI, inc. a également la responsabilité de recevoir les sommes dues au ministre, lesquelles sont

¹⁹ Voir le document *California Air Resources Board's Final Regulation Order for the California Tap-and-trade Program* accessible à l'adresse suivante : www.arb.ca.gov/regact/2012/capandtrade12.htm.

²⁰ Toutes ces opérations doivent cependant avoir lieu dans la même devise.



versées au Fonds vert du gouvernement du Québec, tel que le prévoit l'article 46.16 de la Loi sur la qualité de l'environnement²¹.

2.5 Ventes de gré à gré du ministre

La réglementation québécoise prévoit la création d'un compte de réserve du ministre afin de prévenir une hausse trop importante du prix des unités d'émission de GES. Ces dernières seront vendues par le processus de vente de gré à gré du ministre²². Il pourra y avoir jusqu'à quatre ventes par année, soit chaque trimestre. Toute vente de gré à gré sera réservée uniquement aux émetteurs du Québec. Cette restriction est identique à celle qui est contenue dans la réglementation californienne²³.

Les règles entourant le processus de vente de gré à gré du ministre sont analogues aux règles californiennes. Les prix demandés pour chacun des tiers de la réserve de 40, 45 et 50 \$ CAN en 2013 pour chacune des catégories et ces prix augmenteront annuellement de 5 p. 100, plus inflation, jusqu'en 2020. En offrant des unités d'émission de GES additionnelles à ces prix fixes, les SPEDE québécois et californien exercent de la même manière un certain contrôle sur les prix des unités d'émission.

Selon la réglementation du Québec, seuls les émetteurs ne détenant pas suffisamment d'unités d'émission de GES valides dans leur compte général pour la période de conformité en cours peuvent participer à une vente de gré à gré du ministre. De plus, les unités achetées étant versées directement dans le compte de conformité de l'émetteur, elles devront servir à des fins de conformité réglementaire de celui-ci. Il ne sera donc pas possible de revendre ces unités sur le marché. De cette façon, le ministre s'assure que les unités de la réserve serviront uniquement aux émetteurs qui pourraient avoir de la difficulté à trouver des unités d'émission de GES sur le marché.

L'administration des ventes de gré à gré a été déléguée à la société WCI, inc., qui recevra et traitera les demandes d'inscription et les garanties financières. Celle-ci procédera à la vente selon les critères établis par le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Les demandes d'inscription à la vente seront approuvées par le ministre.

De même, les résultats de la vente devront être approuvés par le ministre avant d'être annoncés publiquement. La société WCI sera également responsable de percevoir les sommes dues au ministre, lesquelles seront versées au Fonds vert du gouvernement du Québec, tel que le prévoit l'article 46.16 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

²¹ Les sommes versées au Fonds vert et provenant de la vente aux enchères sont strictement destinées à « financer des mesures visant la réduction, la limitation et l'évitement d'émissions de gaz à effet de serre, l'atténuation des conséquences économiques ou sociales des efforts de réduction des émissions, la sensibilisation du public et l'adaptation aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques ou le développement et la participation du Québec à des partenariats régionaux ou internationaux portant sur ces matières », notamment le financement du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques du Québec et la mise en œuvre du SPEDE.

²² Voir les articles 56 à 64 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

²³ Voir le document *California Air Resources Board's Final Regulation Order for the California Tap-and-trade Program*.



2.6 Transactions dans le système CITSS

Les règles entourant le transfert²⁴ des droits d'émission de GES sont pleinement harmonisées. Considérant que les droits d'émission ne sont créés que sous forme électronique dans le système CITSS et qu'ils proviennent du Québec ou de la Californie, ils sont parfaitement fongibles; tous les transferts de droits d'émission ont lieu à l'intérieur de ce système et les mêmes règles de transfert s'appliquent à tous les participants, qu'ils proviennent du Québec ou de la Californie.

Selon la procédure établie, pour effectuer un transfert, deux représentants de compte de l'entité qui amorce le transfert doivent approuver la demande de transfert. Une fois cette double confirmation effectuée, un représentant de compte de l'entité qui recevra les droits d'émission de GES doit accepter le transfert pour qu'il soit achevé. Par cette procédure, la Californie et le Québec démontrent leur volonté de protéger les participants du marché contre le vol de droits d'émission et la manipulation de marché.

De plus, pour effectuer un transfert, les représentants de compte doivent entrer et valider l'information relative au transfert. L'information demandée inclut, entre autres, le prix, la quantité et le type de droits d'émission de GES visés dans le transfert. Ces données permettent à la Californie et au Québec de superviser des transactions effectuées dans le système CITSS et, au besoin, de faire un suivi des anomalies auprès des parties en cause. De cette façon, la Californie et le Québec peuvent s'assurer de l'intégrité du marché des droits d'émission de GES.


La Californie et le Québec ont convenu de l'application de limites de possession commune de façon à restreindre le nombre d'unités d'émission de GES qu'un émetteur ou un participant peut détenir. La mise en application de limites permet de minimiser les risques de manipulation de marché.

2.7 Crédits compensatoires

Les règles encadrant le système de crédits compensatoires²⁵ sont rigoureuses et permettent de délivrer des crédits de grande qualité pour assurer la conformité des émetteurs avec le SPEDE. Ces règles ont été établies conformément aux recommandations formulées dans le contexte des travaux de la WCI, notamment dans les documents intitulés *Offset System Essential Elements Final Recommendations* et *Final Recommendations Offset System Process*. Ainsi, les crédits compensatoires délivrés par le Québec représentent des réductions réelles, vérifiables, additionnelles, permanentes et exécutoires.

²⁴ Voir les articles 24 à 35 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

²⁵ Voir les articles 70.1 à 70.22 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.



En outre, pour recevoir des crédits, les projets devront faire l'objet d'une validation et de vérifications par des tierces parties dûment agréées selon des normes établies dans le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

Le Québec a adopté cinq protocoles de crédits compensatoires dans sa réglementation. Ceux-ci ont fait l'objet d'une consultation publique et ont été revus par le CARB dans le but d'assurer l'harmonisation des systèmes :

- Le protocole relatif aux fosses à lisier des exploitations agricoles faisant l'élevage d'une espèce visée par règlement s'applique aux projets de destruction du méthane (CH₄);
- Le protocole relatif aux lieux d'enfouissement utilisant l'un des dispositifs admissibles par règlement vise la destruction du CH₄;
- Le protocole relatif à la destruction de substances appauvrissant la couche d'ozone vise les projets qui ont pour objet la destruction des substances contenues dans les mousses isolantes et certains gaz réfrigérants extraits des appareils de réfrigération ou de congélation récupérés au Canada;
- Les protocoles relatifs aux mines de charbon en exploitation visent les projets de destruction du CH₄ capté dans un système de dégazage ou dans un système de ventilation.

D'autres protocoles sont en voie d'élaboration.

Enfin, dans le but de garantir l'intégrité environnementale des crédits compensatoires et dans l'éventualité où des crédits auraient été délivrés pour une réduction qui n'a pas eu lieu, le ministre exigera qu'un promoteur jugé fautif remplace ces crédits. Toutefois, dans l'éventualité où le ministre ne pourrait récupérer les crédits, un nombre équivalent de crédits sera retiré du compte d'intégrité environnementale. Ce compte, géré par le gouvernement du Québec, a été créé à cette fin par le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Constitué par la rétention et le versement de 3 % des crédits délivrés pour chaque projet approuvé, ce mécanisme constitue une forme d'assurance permettant de maintenir en tout temps l'intégrité environnementale du SPEDE, et ce, peu importe les événements.

La réglementation québécoise respecte également l'approche adoptée par la Californie en matière de crédits compensatoires. Dans le cas où le CARB annulerait des crédits compensatoires détenus dans le compte d'un participant québécois, le ministre, à la suite de la réception de la documentation afférente du CARB, a le pouvoir d'empêcher toute transaction de ces crédits ou leur utilisation à des fins de conformité réglementaire.



2.8 Crédits pour réduction hâtive

Les crédits pour réduction hâtive, élément du SPEDE recommandé par les partenaires de la WCI, permettaient de reconnaître des réductions réelles, vérifiables et additionnelles effectuées entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2012.

Seuls les émetteurs couverts pendant la première période de conformité pouvaient recevoir des crédits pour réduction hâtive²⁶, dans la mesure où ils répondaient à des critères rigoureux.

L'émetteur devait, notamment, démontrer qu'il avait réduit à la fois ses émissions de GES annuelles moyennes et leur intensité par rapport à la période de référence (2005-2007), que les réductions provenaient d'une action spécifique et qu'elles n'étaient pas causées par une diminution de production. Les crédits pour réduction hâtive n'ont été délivrés qu'une seule fois. La demande devait être reçue par le ministre avant le 31 mai 2013 et les crédits en question ont été délivrés par ce dernier le 14 janvier 2014.

²⁶ Voir les articles 65 à 70 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.



3. Déclaration obligatoire des émissions de GES

Le SPEDE repose avant tout sur une déclaration rigoureuse des émissions de GES. Depuis son entrée en vigueur en novembre 2007, le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère²⁷ oblige les entreprises québécoises à déclarer les émissions de contaminants issues de leurs activités, y compris les émissions de GES.


À la suite de son adhésion à la WCI, en 2008, le Québec s'est engagé à adopter les règles communes en ce qui concerne la déclaration des émissions de GES. À cet effet, le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère a donc été modifié en 2010, en 2011 et en 2012.

La première modification, entrée en vigueur le 30 décembre 2010, avait pour objectif principal d'abaisser le seuil de déclaration à 10 000 t éq.CO₂, d'obliger les émetteurs ayant déclaré 25 000 t éq.CO₂ ou plus à faire vérifier leur déclaration par une tierce partie, à partir de 2012, et d'uniformiser la méthodologie utilisée pour calculer les émissions de GES produites en imposant l'utilisation de protocoles de quantification.

Pour s'harmoniser avec les exigences de la WCI et de l'Agence de protection environnementale des États-Unis décrites dans le document *Final Essential Requirements of Mandatory Reporting*, publié par la WCI le 17 décembre 2010, une deuxième modification a été apportée au Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère. Entrée en vigueur le 31 décembre 2011, cette modification a permis d'ajouter de nouveaux protocoles pour englober un plus grand nombre d'activités exercées par les émetteurs visés par le SPEDE.

De décembre 2011 à avril 2012, le Québec et la Californie ont procédé à la comparaison de leurs règlements respectifs afin de s'assurer qu'ils étaient pleinement harmonisés, de façon à permettre la liaison des SPEDE québécois et californien. Ainsi, des modifications mineures ont été apportées au Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère et sont entrées en vigueur le 20 septembre 2012. Ces modifications incluent également un nouveau protocole de déclaration des émissions de GES par les distributeurs de carburants et de combustibles qui sont visés par le SPEDE depuis janvier 2015.

²⁷ Le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère peut être consulté à l'adresse suivante : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/Q-2,%20r.%2015>.



Enfin, pour que le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère intègre les dernières recommandations formulées par la WCI dans le document *Final Essential Requirements of Mandatory Reporting Second Update*, publié le 21 décembre 2011, le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère a de nouveau été modifié et édicté en décembre 2012.

Depuis, le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère a été modifié annuellement afin de préciser l'information à déclarer, d'apporter des modifications techniques, de faciliter la compréhension du règlement et d'assurer l'harmonisation avec le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.



4. Application de la réglementation

Le MDDELCC applique et fait respecter la réglementation environnementale. Pour assurer le respect du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, différents moyens sont à la disposition du ministre²⁸.

Tout d'abord, lorsque la violation d'un règlement est constatée, soit à la suite d'une inspection ou par l'autorité administrative (par exemple, lorsque les actes nécessaires ne sont pas effectués dans le délai imparti ou lorsque l'information requise est manquante, erronée ou trompeuse), un avis de non-conformité est envoyé au contrevenant, avis dans lequel le ministre exige que les mesures nécessaires soient prises immédiatement pour remédier à la situation. Un tel avis mentionne que la violation peut donner lieu à une sanction administrative pécuniaire et à une procédure pénale²⁹.

Dans le contexte de l'application de la réglementation, différentes mesures peuvent être retenues.

4.1 Sanctions administratives pécuniaires


Les sanctions administratives pécuniaires sont établies aux articles 71 à 73 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre de même qu'aux articles 115.13 à 115.28 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).

Conformément à l'article 115.13 de la Loi sur la qualité de l'environnement, le ministre élabore un cadre général d'application de ces sanctions administratives en rapport avec l'exercice d'un recours pénal et y précise notamment les éléments suivants :

1. les objectifs poursuivis par ces sanctions, notamment celui d'inciter la personne ou la municipalité à prendre rapidement les mesures requises pour remédier au manquement et celui de dissuader la répétition de tels manquements;
2. les catégories de fonctions dont sont titulaires les personnes désignées pour les imposer;
3. les critères qui doivent guider les personnes désignées pour imposer les sanctions lorsqu'un manquement est constaté, notamment la prise en compte de la nature

²⁸ Voir les articles 71 et suivants du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

²⁹ Voir l'article 115.15 de la Loi sur la qualité de l'environnement : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/Q-2/>.



de ce manquement, de son caractère répétitif, de la gravité de l'atteinte ou du risque d'atteinte qui en résulte et des mesures prises par la personne ou par la municipalité pour remédier au manquement;

4. les circonstances dans lesquelles le recours pénal sera retenu en priorité;
5. les autres modalités relatives à l'imposition d'une telle sanction, notamment le fait que celle-ci doit être précédée de la notification d'un avis de non-conformité.

Selon ce cadre général :

1. Les principaux objectifs des sanctions administratives pécuniaires consistent à :
 - inciter le responsable à prendre rapidement les mesures requises pour se conformer en cas de manquement à la loi;
 - dissuader la répétition d'un tel manquement;
2. Les critères guidant l'utilisation des sanctions administratives pécuniaires sont les suivants :
 - les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sur l'environnement ou sur l'être humain, ou sur le bon fonctionnement des instruments économiques instaurés pour protéger l'environnement;
 - la vulnérabilité du milieu touché ou susceptible de l'être;
 - la nature du manquement;
 - le caractère répétitif du manquement;
 - les mesures prises par le contrevenant pour remédier au manquement ou pour réparer les dommages causés;
 - l'atteinte à l'autorité du Ministère ou à celle du gouvernement;
 - la conduite répréhensible du contrevenant.

Un manquement susceptible de donner lieu à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire constitue un manquement distinct pour chaque jour durant lequel il se poursuit³⁰.

Lorsqu'une personne désignée par le ministre impose une sanction administrative pécuniaire à une personne ou à une municipalité, elle lui notifie sa décision par un avis de réclamation³¹.


La personne ou la municipalité peut, par écrit, demander le réexamen de la décision dans un délai de 30 jours suivant la notification de l'avis de réclamation³².

Après avoir donné au demandeur l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier, la personne chargée du réexamen rend une décision fondée sur son évaluation du dossier, sauf si elle estime

³⁰ Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.22.

³¹ Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.16.

³² Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.17.



nécessaire de procéder autrement. Elle peut confirmer la décision qui fait l'objet du réexamen, l'infirmier ou la modifier³³.

Le contrevenant peut contester la décision devant le Tribunal administratif du Québec³⁴.

4.2 Sanctions pénales

Les sanctions pénales sont décrites aux articles 74 à 75.4 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, aux articles 115.29 à 115.47 de la Loi sur la qualité de l'environnement

Selon la situation, une enquête peut être faite pour recueillir des éléments de preuve supplémentaires relativement à la contravention. Lorsqu'un dossier est prêt et bien documenté, il est soumis à un procureur aux poursuites criminelles et pénales qui déterminera si un constat d'infraction sera signifié. Toute poursuite pénale est intentée au moyen d'un constat d'infraction³⁵ et toute poursuite pénale débute au moment de la signification d'un constat d'infraction³⁶.

Le défendeur doit transmettre un plaidoyer de culpabilité ou de non-culpabilité dans un délai de 30 jours suivant la signification du constat, à l'endroit indiqué sur ce dernier³⁷.

Lorsque le défendeur a transmis ou est réputé avoir transmis un plaidoyer de culpabilité sans indication de son intention de contester la peine réclamée, il est réputé avoir été déclaré coupable de l'infraction³⁸. Lorsque le défendeur a transmis un plaidoyer de non-culpabilité, la poursuite est instruite par un juge de la Cour du Québec³⁹.

³³ Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.19.

³⁴ Loi sur la qualité de l'environnement, art.118.12


³⁵ Voir l'article 144 du Code de procédure pénale : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/C-25.1?&digest=>.

³⁶ Voir l'article 156 du Code de procédure pénale.

³⁷ Voir l'article 160 du Code de procédure pénale.

³⁸ Voir l'article 165 du Code de procédure pénale.

³⁹ Voir les articles 187 et suivants du Code de procédure pénale.



4.3 Mesures administratives particulières prévues dans le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et la Loi sur la qualité de l'environnement

1. Non-conformité :

Cette infraction est passible d'une pénalité de trois unités d'émission ou crédits pour réduction hâtive pour chaque droit d'émission manquant et suspension du compte général. Le défaut par un émetteur de couvrir les émissions de GES d'un établissement assujéti à l'expiration du délai de conformité entraîne une suspension de son compte général et l'application d'une sanction équivalant à trois unités d'émission de GES ou crédits pour réduction hâtive pour chaque droit d'émission manquant pour la couverture des émissions⁴⁰.

2. Suspension de l'allocation gratuite d'unités d'émission de GES :

Le ministre peut suspendre l'allocation gratuite d'unités d'émission de GES à tout émetteur qui fait défaut de satisfaire aux dispositions du Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère ou aux dispositions du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre⁴¹.

3. Refus d'inscription à une vente aux enchères ou à une vente de gré à gré :

Le ministre peut refuser d'inscrire un émetteur ou un participant à une vente aux enchères ou une vente de gré à gré lorsque, au moment de la demande d'inscription au SPEDE ou encore d'une vente aux enchères ou de gré à gré précédente, l'émetteur ou le participant a fourni de l'information fausse ou trompeuse, a omis de divulguer des données requises par le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre ou a contrevenu à un règlement de procédure de la vente aux enchères ou de gré à gré⁴².

⁴⁰ Voir l'article 22 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

⁴¹ Voir l'article 43 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

⁴² Voir les articles 47 et 60 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.



4. Suspension, retrait ou annulation des droits d'émission de GES délivrés par le ministre :

Le ministre peut suspendre, reprendre ou annuler tout droit d'émission de GES qu'il a délivré lorsque celui-ci a été accordé, a fait l'objet d'une transaction ou a été utilisé pour couvrir des émissions sur la base de renseignements faux ou inexacts, que ce soit en cas de contravention à une disposition de la présente sous-section ou d'un règlement du gouvernement pris en vertu de celle-ci ou pour tout autre motif déterminé par règlement du gouvernement⁴³.

Le contrevenant peut contester la décision devant le Tribunal administratif du Québec⁴⁴.

4.4 Injonctions et autres mesures⁴⁵

1. Injonctions :

Lorsque le ministre veut forcer une entité à faire ou à cesser de faire quelque chose, un dossier est préparé par les avocats du ministère de la Justice qui travaillent pour son service du contentieux et pour le MDDELCC. Une demande d'injonction est déposée devant la Cour supérieure du Québec.

2. Refus, modification, suspension ou révocation d'une autorisation :

Pour la plupart des entités, un certificat d'autorisation délivré par le ministre est nécessaire à l'exercice de leurs activités.

Les articles 115.5 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoient que le ministre peut refuser, modifier, suspendre ou révoquer un certificat d'autorisation d'un demandeur ou d'un titulaire pour différents motifs, l'un d'entre eux étant une condamnation, soit du demandeur ou du titulaire soit, dans le cas d'une personne légale, de l'un de ses dirigeants, administrateurs ou actionnaires pour une contravention à la Loi sur la qualité de l'environnement ou à un de ses règlements. Une telle décision peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec⁴⁶.

⁴³ Voir l'article 46.12 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

⁴⁴ Voir l'article 118.12 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

⁴⁵ Voir les articles 751 à 761 du Code de procédure pénale.

⁴⁶ Voir l'article 96 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

EMISSIONS
DE GES



INNOVATION

**Environnement
et Lutte contre
les changements
climatiques**

Québec 