

14

ENVIRONNEMENT JEUNESSE C. PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA (2019)Géraud DE LASSUS ST-GENIÈS¹

Créé en 1979, ENvironnement JEUnesse (ENJEU) est un organisme sans but lucratif québécois qui œuvre pour l'éducation de la jeunesse aux enjeux environnementaux. Regroupant 577 membres, et principalement animé par des jeunes, sa mission consiste à « conscientiser les jeunes du Québec aux enjeux environnementaux, les outiller à travers ses projets éducatifs et les inciter à agir dans leur milieu »². ENJEU se présente comme un organisme qui prône « l'implication citoyenne » et qui « donne la parole aux jeunes engagé·e·s afin qu'il.elle.s fassent connaître leurs préoccupations, leurs positions et leurs solutions concernant les enjeux environnementaux actuels »³. Bien que les changements climatiques ne soient pas l'unique sujet auquel ENJEU s'intéresse, cet organisme mène depuis les années 1990 de nombreux projets en lien avec la question du climat, incluant l'envoi de délégations de jeunes québécois aux Conférences des Nations unies sur les changements climatiques.

Le 26 novembre 2018, ENJEU dépose à la Cour supérieure du Québec (le tribunal de droit commun de première instance dans cette province) une demande en autorisation d'exercer une action collective contre le Procureur général du Canada (qui agit dans cette cause à titre de représentant du gouvernement du Canada) au nom de tous les résidents du Québec âgés de 35 ans et moins en date du dépôt de la demande⁴. Sur le fond, ENJEU allègue qu'en s'abstenant d'adopter des mesures adéquates pour limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C, le Canada ne respecte pas à l'égard des résidents du Québec âgés de 35 ans et moins plusieurs droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵ (qui fait partie intégrante de la Constitution canadienne) et la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶ (une loi québécoise à valeur quasi constitutionnelle)⁷. Les droits en question sont le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, le droit à l'égalité ainsi que le droit à un environ-

1 Chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université Laval (Québec).

2 ENvironnement JEUnesse, *Rapport annuel 2018-2019*, 2019, p. 4.

3 *Ibid.*

4 L'article 571 du Code de procédure civile québécois définit l'action collective comme le « moyen de procédure qui permet à une personne d'agir en demande, sans mandat, pour le compte de tous les membres d'un groupe dont elle fait partie et de le représenter ». Il s'agit donc d'un véhicule procédural qui permet le « traitement collectif de réclamations individuelles » et qui est réservé aux « préjudices individuels subis collectivement par un groupe de personnes ». P.-C. LAFOND, « Définition de l'action collective, parties et tribunal compétent », *Jurisclasseur Québec Droit civil – Procédure civile II* (2^e édition), fascicule 20, LexisNexis Montréal, 2018, feuillets mobiles, para. 3.

5 *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, c. 11 (ci-après, la « Charte canadienne »).

6 L.R.Q. c. C-12 (ci-après, la « Charte québécoise »).

7 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, 2019 QCCS 2885, para. 2.

nement sain et respectueux de la biodiversité. ENJEU, qui estime que les atteintes à ces droits sont intentionnelles, soutient également que l'omission du Canada d'adopter les mesures requises pour limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C constitue une faute en droit civil québécois⁸.

À travers ce recours, ENJEU cherche à obtenir un jugement déclarant que le comportement du Canada en matière de lutte contre les changements climatiques viole les droits fondamentaux des jeunes québécois et constitue une faute intentionnelle. ENJEU souhaite également que la Cour ordonne au Canada de faire cesser les atteintes aux droits fondamentaux des membres du groupe visés par l'action collective. De plus, l'organisme sollicite de la Cour une condamnation du Canada à payer des dommages-intérêts punitifs d'un montant de 100\$ par membre du groupe⁹. Jugeant toutefois que la distribution de ces dommages serait impraticable ou trop onéreuse, ENJEU demande à la Cour, au lieu d'exiger un paiement effectif de cette somme, d'ordonner au Canada « la mise en place de mesures réparatrices pour contribuer à freiner le réchauffement climatique, ainsi que toute autre réparation que le Tribunal estime qu'il serait approprié d'imposer au Canada pour assurer le respect des droits fondamentaux »¹⁰ des jeunes québécois.

Au Québec, une action collective ne peut être exercée qu'avec l'autorisation préalable de la Cour supérieure¹¹. Cette procédure d'autorisation constitue un « mécanisme de filtrage »¹² par le biais duquel la Cour cherche notamment à vérifier s'il y a apparence sérieuse de droit et à établir la composition exacte du groupe. Le premier défi pour le recours intenté par ENJEU consistait donc à obtenir une réponse favorable à sa demande d'autorisation d'exercer une action collective. Rendue le 11 juillet 2019, la décision *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* est ainsi le jugement de la Cour supérieure sur la demande d'autorisation présentée par ENJEU.

Dans ce jugement, la Cour supérieure refuse d'accorder à ENJEU l'autorisation d'exercer son action collective. Ce refus est motivé par le choix de la composition du groupe visé par le recours. Selon la Cour suprême du Canada, pour qu'une action collective puisse être autorisée, le groupe doit pouvoir être clairement défini. Il s'agit d'un élément essentiel pour démontrer que l'action collective est bien le véhicule procédural approprié. Ainsi, la définition d'un groupe « devrait énoncer des critères objectifs permettant d'identifier les membres »¹³ de ce groupe. De plus, ces critères « devraient avoir un rapport rationnel avec les revendications communes à tous les membres »¹⁴ du groupe. Or, de l'avis de la Cour supérieure, cette condition n'est pas remplie dans la demande présentée par ENJEU. Selon le tribunal, la décision « de plafonner l'âge des membres à 35 ans, d'exclure des millions d'autres québécois et québécoises à cause de leur âge et d'inclure presque tous les mineurs

8 *Ibid.*, para. 14.

9 L'article 49 de la Charte québécoise prévoit qu'« [e]n cas d'atteinte illicite et intentionnelle » aux droits protégés par la Charte, le tribunal peut condamner l'auteur de l'atteinte à « des dommages-intérêts punitifs ». Selon la Cour suprême du Canada, l'objectif de cette forme de dommages-intérêts n'est pas de compenser le demandeur, mais plutôt de « punir le défendeur », lorsque sa « mauvaise conduite [...] est si malveillante, opprimante et abusive qu'elle choque le sens de la dignité de la cour ». *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 RCS 1130, para. 196.

10 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 3.

11 Code de procédure civile, articles 33, alinéa 2 et 574, alinéa 1.

12 *Infineon Technologies AG c. Option consommateurs*, [2013] 3 RCS 600, par. 65.

13 *Western Canada Shopping Centres Inc. c. Dutton*, [2001] 2 RCS 534 para. 38.

14 *Ibid.*

québécois représente un choix purement subjectif et arbitraire »¹⁵. À la suite de ce rejet, ENJEU a indiqué qu'il porterait ce jugement en appel.

Compte tenu de l'issue de ce recours, *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* ne correspond sans doute pas à ce que l'on s'imagine spontanément être une « grande » affaire de la justice climatique. On est en effet ici assez loin d'une victoire à la *Urgenda*. Mais grande affaire ne signifie pas forcément grande victoire, et ce qui mérite à *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* de figurer dans cet ouvrage tient davantage à ce que cette affaire représente une étape marquante dans l'évolution du contentieux climatique canadien. En plus d'être la première affaire climatique dans cet État à être menée par la jeunesse, il s'agit de la première fois qu'une juridiction canadienne se voit saisie d'une demande visant à faire reconnaître que l'insuffisance de l'action climatique d'un ordre de gouvernement¹⁶ constitue une atteinte aux droits de la personne (I). En outre, par la reconnaissance de la justiciabilité de la demande de la requérante, la décision *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* peut s'analyser comme une avancée majeure dans le contentieux climatique canadien (II). Enfin, cette affaire apporte des précisions importantes sur les voies procédurales qui devraient être privilégiées pour mener à bien des recours climatiques contre les autorités (III).

I. Déclarer que l'inaction climatique du Canada viole les droits de la personne : une demande inédite

Au Canada, la politique climatique menée par le gouvernement fédéral a toujours fait l'objet de vives critiques. Que les gouvernements aient cherché à se présenter comme un bon élève de la cause climatique, ou qu'ils aient au contraire eu tendance à se montrer moins préoccupés par ce problème, l'histoire de la politique climatique fédérale se résume à ce simple constat : *Promises made, promises broken*¹⁷. Aucune des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) que le gouvernement s'est données n'a jamais pu être atteinte. Il en sera certainement de même avec la cible actuelle (une réduction de 30 % des émissions de GES d'ici 2030 par rapport au niveau de 2005) qui figure dans la communication déterminée au niveau national du Canada. L'inventaire de 2019 révélait que les émissions de GES du Canada avaient légèrement augmenté entre 2016 et 2017, pour s'élever à 716 Mt d'éq. CO₂¹⁸. Or, pour atteindre sa cible, le Canada devra ramener ses émissions à 513 Mt

15 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 135.

16 En tant qu'État fédéral, le Canada est composé de deux ordres de gouvernement – l'un fédéral, l'autre provincial – qui sont autonomes et indépendants l'un vis-à-vis de l'autre. Chaque ordre de gouvernement dispose de compétences législatives qui lui sont propres et qui lui permettent d'intervenir de façon exclusive dans certaines matières. Ces matières sont énumérées dans la *Loi constitutionnelle de 1867* qui précise les domaines d'intervention respectifs du fédéral et des provinces. L'environnement ne figure pas parmi la liste des matières dévolues en exclusivité au fédéral ou au provincial. Aussi, la Cour suprême du Canada a considéré qu'il s'agissait d'une matière relevant d'une compétence partagée (*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3). Chaque ordre de gouvernement peut donc intervenir dans le domaine de la protection de l'environnement (et donc des changements climatiques), à condition toutefois d'agir sur le fondement des compétences que la *Loi constitutionnelle de 1867* lui reconnaît déjà.

17 D. MACDONALD et H.A. SMITH, « Promises made, promises broken. Questioning Canada's commitments to climate change », *International Journal*, Winter 1999-2000, p. 107-124. Également : S. MACIUNAS et G. DE LASSUS ST-GENIÈS, « The evolution of Canada's international and domestic climate policy: from divergence to consistency? », in O. FITZGERALD, V. HUGHES et M. JEWETT (dir.), *Reflections on Canada's past, present and future in international law*, CIGI Press, McGill-Queen's University Press, Waterloo, 2018, p. 309-326.

18 Environnement et Changement Climatique Canada, *Rapport d'inventaire national 1990-2017 : sources et puits de gaz à effets de serre au Canada – partie 1*, Gouvernement du Canada, 2019, p. 4.

d'éq. CO₂. Même si de nouvelles mesures législatives et réglementaires (qui ont notamment conduit à l'instauration d'un système pancanadien de tarification du carbone) sont récemment entrées en vigueur, une baisse d'environ 28 % des émissions en à peine dix ans reste peu probable, surtout dans un État producteur et exportateur d'hydrocarbures, dont les réserves prouvées de pétrole sont les troisièmes plus importantes au monde¹⁹.

Sans doute à cause de l'influence que les intérêts du secteur des hydrocarbures ont pu avoir sur la conduite de la politique climatique fédérale (mais aussi des convictions idéologiques de certains responsables politiques), l'idée de recourir aux tribunaux pour faire contrôler la légalité des décisions prises par le gouvernement fédéral en lien avec le climat s'est imposée assez rapidement au Canada. Ainsi, dès 2008, l'association les Ami(e) de la Terre saisit – sans succès toutefois – la Cour fédérale afin de forcer le gouvernement à respecter la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* et à déposer à la Chambre des communes un plan crédible pour atteindre la cible canadienne inscrite dans le Protocole de Kyoto²⁰. Quelques mois auparavant, le groupe environnemental Pembina Institute avait déjà présenté une demande de contrôle judiciaire visant à faire reconnaître que le rapport d'une commission recommandant l'autorisation d'un projet d'exploitation de sables bitumineux ne se conformait pas à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'argument du requérant, qui fut accepté par la Cour, était que la commission n'avait pas suffisamment justifié sa conclusion selon laquelle les mesures d'atténuation qu'elle proposait auraient permis de réduire « les effets négatifs possibles d'émission de gaz à effet de serre du projet à un niveau négligeable »²¹. En 2012, une nouvelle demande de contrôle judiciaire fut déposée par le professeur de droit Daniel Turp afin de faire annuler la décision du gouvernement fédéral de se retirer du Protocole de Kyoto, au motif que ce retrait contrevenait aux principes de la primauté du droit, de la séparation des pouvoirs et de la démocratie. Parce qu'au Canada la « conduite des affaires étrangères et des relations internationales, dont le pouvoir de conclure ou de se retirer d'un traité, relève en exclusivité de la branche exécutive du gouvernement »²², cette demande fut toutefois rejetée. Même si les moyens de droit invoqués dans ces affaires furent à chaque fois différents, cette première vague de contentieux climatique avait néanmoins pour caractéristique de reposer sur l'invocation d'arguments issus du droit administratif.

Par le biais de la question du partage des compétences entre les provinces et le fédéral, le droit constitutionnel fit par la suite son entrée dans le contentieux climatique canadien. Bien que la protection de l'environnement soit un sujet de compétence partagée entre les provinces et le fédéral, la réglementation des émissions de GES touche de très près à plusieurs compétences des provinces (notamment leur compétence sur les ressources naturelles non renouvelables et les matières d'une nature purement locale ou privée). Dans ce contexte, plusieurs affaires mettant en cause la validité de règles fédérales destinées à lutter contre les changements climatiques pour

19 J.-M. ARBOUR, « L'impossible défi canadien : lutter efficacement contre les changements climatiques, exporter davantage de pétrole, respecter les compétences constitutionnelles des provinces », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, numéro spécial, 2017, p. 77.

20 *Ami(e)s de la Terre c. Canada (gouverneur en conseil)*, 2008 CF 1183.

21 *Pembina Institute for Appropriate Development c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 302, para. 80. La Cour accueille cette demande mais ordonna simplement à la même commission de justifier davantage sa conclusion. Le projet d'exploitation de sables bitumineux fut donc tout de même autorisé.

22 *Turp c. Canada (Justice)*, 2012 CF 893, para. 18.

non-respect des compétences provinciales furent portées à la connaissance des tribunaux. En 2014, l'entreprise Syncrude contesta la validité constitutionnelle d'une disposition du *Règlement sur les carburants renouvelables* qui exigeait une teneur minimale en carburant renouvelable dans les stocks de carburants distribués au Canada. Syncrude alléguait que l'objet de cette disposition était, non pas de réduire les émissions de GES, mais plutôt de réglementer une ressource non renouvelable²³. En 2019, deux provinces (la Saskatchewan et l'Ontario) saisirent leur Cour d'appel afin de savoir si le parlement fédéral avait bien la compétence constitutionnelle pour adopter la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* qui instaurait un système pancanadien de tarification du carbone²⁴. La validité des mesures fédérales fut toutefois confirmée dans chacune de ces affaires²⁵.

Au regard de ce bref survol de l'histoire du contentieux climatique canadien, on voit donc que si l'affaire *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* marque un tournant, c'est d'abord parce qu'elle est la première affaire mettant en cause une violation des droits de la personne. Dans sa demande, ENJEU alléguait la violation de plusieurs droits garantis par la Charte canadienne et la Charte québécoise. D'abord, l'association invoquait que l'insuffisance de l'action du Canada constituait, pour les jeunes québécois, une violation du droit à la vie, à l'intégrité et à la sécurité qui est garanti par l'article 7 de la Charte canadienne et l'article 1^{er} de la Charte québécoise. Pour étayer sa prétention, ENJEU se fondait notamment sur des rapports de Santé Canada²⁶ documentant les risques importants que les changements climatiques représentent pour la santé des canadiens²⁷. Le recours faisait également valoir une atteinte au droit à l'égalité, qui est protégé par l'article 15 de la Charte canadienne et l'article 10 de la Charte québécoise. Le raisonnement consistait ici à dire qu'en omettant d'adopter des cibles de réduction appropriées, le Canada « fait porter aux plus jeunes générations de la société québécoise [...] un fardeau beaucoup plus élevé qu'aux générations qui les précèdent »²⁸ et qu'en raison « des menaces que font peser les changements climatiques sur la santé et la sécurité des populations, il est certain que les droits à la vie, à l'intégrité et à la sécurité des membres du groupe seront atteints de façon nettement disproportionnée par rapport aux droits des personnes plus âgées qu'eux »²⁹. Enfin, ENJEU alléguait encore une violation de l'article 46.1 de la Charte québécoise qui garantit à toute personne le « droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ».

23 *Syncrude Canada Ltd c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 776. Jugement confirmé en appel, *Syncrude Canada Ltd c. Canada (Procureur général)*, 2016 CFA 160.

24 *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019, SKCA 40. Également : *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019 ONCA 544.

25 Cependant, dans un jugement plus récent, la Cour d'appel de l'Alberta a pour sa part considéré que le système de tarification du carbone mis en place par le gouvernement fédéral était *ultra vires* des pouvoirs du parlement fédéral et qu'il était donc inconstitutionnel. *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2020 ABCA 74.

26 Santé Canada, *Adaptation aux périodes de chaleur accablante : Lignes directrices pour évaluer la vulnérabilité en matière de santé*, Gouvernement du Canada, 2011. La demande d'ENJEU référait également à la page du site internet du gouvernement canadien « Les changements climatiques et la santé : Effets sur la santé ».

27 *ENvironnement JEUnesse c. Procureur général du Canada*, Demande pour autorisation d'exercer une action collective et pour être désignée représentante, 26 novembre 2018, para. 2.82 et para. 2.20.

28 *Ibid.*, para. 2.92.

29 *Ibid.*, para. 2.93.

Depuis 2015, la mobilisation des droits de la personne dans le contentieux climatique, tant au niveau national qu'international, devient de plus en plus fréquente, et les tribunaux se montrent de plus en plus réceptifs à ce type de recours. C'est d'ailleurs en ce sens que la doctrine a parlé d'un « rights turn in climate change litigation »³⁰. Si la demande d'ENJEU est bien la première tentative canadienne de « climatisation »³¹ des droits de la personne, elle s'inscrit donc dans le cadre de ce mouvement global (et souvent concerté) visant à construire à nouvel argumentaire (ou trame narrative, comme diraient les anglo-saxons) autour de la question climatique. Dans la mesure où les États sont tenus de respecter les droits de la personne, faire reconnaître par les tribunaux que l'inaction climatique est une atteinte à ces droits ne laisse guère plus de marge de manœuvre aux gouvernements pour ne pas agir. Sans compter que cette stratégie judiciaire présente aussi des avantages sur le plan de la communication et de la mobilisation citoyenne. Invoquer les droits de la personne est tout de même plus porteur dans la société que de brandir des arguments issus du droit administratif.

Si le recours intenté par ENJEU renforce donc ce mouvement mondial de « climatisation » des droits de la personne, il faut aussi dire qu'il en est le produit. La stratégie d'ENJEU semble en effet directement avoir été inspirée par les recours similaires menés dans d'autres juridictions. Auparavant, ce phénomène de mimétisme demeurait inconnu dans le contentieux climatique canadien dont la dynamique semblait peu influencée par les procès climatiques étrangers. À cet égard aussi, donc, l'affaire *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* pourrait marquer un tournant vers une plus grande internationalisation des sources d'inspiration des procès climatiques canadiens. Toujours est-il que cette affaire semble déjà elle-même être devenue une source d'inspiration au Canada. En octobre 2019, un groupe d'adolescents de la Colombie-Britannique a introduit une demande auprès de la Cour fédérale visant à faire reconnaître que le Canada contrevient aux articles 7 et 15 de la Charte canadienne en raison de son inaction contre les changements climatiques³². Le mois suivant, ce sont de jeunes ontariens qui ont saisi la Cour supérieure de leur province afin de faire déclarer que la nouvelle cible de réduction des émissions de GES adoptée par le gouvernement de l'Ontario constitue une violation des articles 7 et 15 de la Charte canadienne, mais aussi que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité garanti par l'article 7 inclut « the right to a stable climate system, capable of providing youth and future generations with a sustainable future »³³. Enfin, en février 2020, deux chefs de la nation Wet'suwet'en (Colombie-Britannique) ont intenté une action devant la Cour fédérale visant notamment à faire reconnaître que, par l'adoption de lois permettant la réalisation de projets fortement émetteurs de GES, le Canada contrevient aux articles 7 et 15 de la Charte canadienne³⁴. Comme le démontrent ces recours, le processus de mobilisation des droits de la personne dans le contentieux climatique canadien est donc bien amorcé.

30 J. PEEL et H.M. OSOFSKY, « A right turn in climate change litigation ? », *Transnational Environmental Law*, vol. 7, n° 1, 2018, p. 37-67.

31 C. COUNIL et C. PERRUSO, « Réflexions sur "l'humanisation" des changements climatiques et la "climatisation" des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 14, 2018, 37 p.

32 *La Rose et al. c. Her Majesty the Queen in right of Canada and the Attorney General of Canada*, Statement of claim to the defendants, 25 octobre 2019.

33 *Mathur et al. c. Her Majesty the Queen in right of Ontario*, Notice of application, 20 novembre 2019, p. 7.

34 *Lho'imggin et al. c. Her Majesty the Queen in the right of Canada*, Statement of claim, 10 février 2020, p. 24-26.

II. Déclarer que l'inaction climatique du Canada porte atteinte aux droits fondamentaux : une demande justiciable

Au stade d'un jugement sur une demande d'autorisation d'exercer une action collective, il n'appartient pas au juge de statuer sur le fond de la requête. Son rôle consiste uniquement à vérifier que le requérant présente bien une « cause défendable eu égard aux faits et au droit applicable »³⁵ et que la demande n'est pas frivole, manifestement mal fondée, insoutenable ou sans apparence sérieuse de droit³⁶. Par conséquent, la Cour supérieure ne pouvait se prononcer à cette étape de la procédure sur le bien-fondé des demandes présentées par ENJEU. Cependant, même dans le cadre de cet office limité, la conclusion à laquelle parvient le juge dans cette affaire représente tout de même une avancée importante pour le contentieux climatique canadien. La Cour supérieure reconnaît en effet que les questions soulevées par la requête introduite par ENJEU sont justiciables³⁷. Or, si cette conclusion est remarquable, c'est que de nombreux arguments auraient pu amener la Cour à la conclusion inverse.

Le premier de ces arguments, présenté en défense par le Procureur général du Canada, est en quelque sorte l'argument classique dans ce type de contentieux. Il consiste à dire que le principe de la séparation des pouvoirs ne permet aux tribunaux ni de contrôler les choix politiques qui sont faits par les gouvernements en matière de lutte contre les changements climatiques, ni d'exiger de l'exécutif ou du législatif l'adoption de mesures climatiques spécifiques³⁸. Sur la base de cet argument, l'intimé soutenait donc que la Cour ne devait pas autoriser la demande d'ENJEU dans la mesure où celle-ci portait sur « des questions non justiciables qui sont à l'abri du contrôle judiciaire »³⁹. Cette question de la justiciabilité des recours climatiques s'était déjà posée en 2008 dans l'affaire *Les Ami(e)s de la Terre c. Canada*. La Cour fédérale avait alors estimé que « [l]'un des principes directeurs de la justiciabilité est celui selon lequel chacune des branches du gouvernement doit être attentive à la séparation des fonctions au sein de la matrice constitutionnelle du Canada, afin d'éviter toute intrusion mal à propos dans les pouvoirs réservés aux autres branches »⁴⁰. Ce faisant, toujours selon la Cour fédérale, « [e]n général, une cour de justice s'abstiendra de revoir les actes ou décisions du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif lorsque l'objet du différend ne se prête pas à l'intervention des tribunaux »⁴¹. Dans cette affaire, la Cour avait donc conclu qu'elle n'était pas compétente pour déterminer si un plan de lutte contre les changements climatiques adopté par le gouvernement fédéral permettait effectivement d'assurer le respect des engagements du Canada aux termes du Protocole de Kyoto, même si une loi prévoyait l'obligation pour le gouvernement d'adopter un plan qui mène à un tel résultat.

35 *Infineon Technologies AG c. Option consommateurs*, par. 65.

36 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 26.

37 *Ibid.*, para. 87.

38 Voir notamment les affaires *Massachusetts c. EPA*, 549 US 497 (2007), *Urgenda Foundation c. State of the Netherlands* [2015] HAZA C/09/00456689 et *Thompson c. Minister for Climate Change Issues* [2017] NZHC 733.

39 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 46.

40 *Ami(e)s de la Terre c. Canada (gouverneur en conseil)*, para. 25.

41 *Ibid.*

Au Canada, où contrairement aux États-Unis la doctrine des questions politiques ne s'applique pas, deux thèses ont émergé dans la jurisprudence de la Cour suprême au sujet de la justiciabilité des questions présentant une dimension politique. La première consiste à dire qu'un tribunal ne devrait pas refuser de se prononcer sur une affaire pour la simple raison qu'elle comporte des enjeux politiques qui pourraient être traités de façon plus efficace par les autres branches du pouvoir⁴². À l'inverse, un autre courant jurisprudentiel estime que les affaires qui sont purement politiques ou qui ne présentent pas un aspect suffisamment juridique devraient être tranchées par les responsables politiques et non par les tribunaux⁴³. Dans l'affaire *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, c'est du côté de la première thèse que se range la Cour. Certes, elle commence par reconnaître que les prétentions d'ENJEU quant au caractère approprié de la cible de réduction des émissions de GES du Canada semblent « viser l'exercice du pouvoir exécutif, tandis que l'ordonnance recherchée que cesse toute violation des droits fondamentaux [...] semble être lié [sic] au processus législatif »⁴⁴, et que « [d]e manière générale, les tribunaux n'interviennent pas dans l'exercice du pouvoir exécutif »⁴⁵. Cependant, elle rappelle ensuite que « lorsqu'il s'agit d'une prétendue violation des droits garantis par la Charte canadienne, un tribunal ne devrait pas décliner sa compétence sur la base de la doctrine de justiciabilité »⁴⁶, étant donné que « tout pouvoir gouvernemental doit être exercé en conformité avec la Constitution »⁴⁷. La Cour rappelle également que les « tribunaux ont le devoir de s'élever au-dessus du débat politique »⁴⁸ et qu'ils « ne peuvent esquiver l'exercice du contrôle judiciaire simplement parce que la question est complexe ou controversée ou encore du fait “qu'elle mette en cause des valeurs sociales” »⁴⁹. Enfin, la Cour précise que dans la mesure où il « n'est pas démontré, à ce stade, que la seule et unique façon de mettre fin à la violation des droits protégés serait par l'exercice du pouvoir de légiférer »⁵⁰, la reconnaissance de la justiciabilité de la requête ne contrevient pas « aux principes de séparation des pouvoirs et de la souveraineté parlementaire »⁵¹.

Un deuxième argument qui aurait pu amener la Cour à considérer la demande d'ENJEU comme indéfendable est lié au fait que cette demande visait à sanctionner une inaction du gouvernement. Par le passé, la Cour suprême du Canada a déjà exprimé une certaine réticence à l'égard de la possibilité que les droits garantis par la Charte canadienne, et notamment le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, puisse donner naissance à des obligations positives à la charge de l'État⁵². Cela dit, à propos d'autres droits, la Cour suprême a aussi reconnu que l'inaction d'un gouvernement pouvait être à

42 H.S. WILKINS, « The justiciability of climate change: a comparison of US and Canadian approaches », *Dalhousie Law Journal*, vol. 34, n° 2, 2011, p. 544. Traduction libre de la citation originale : « a court should not decline to hear a case just because its political dimensions could be more effectively addressed by another branch of government ».

43 *Ibid.* Traduction libre de la citation originale : « matters that are 'purely political' or do not raise a 'sufficient legal component' should not be decided by the courts, but instead should be left for politicians to address ».

44 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 55.

45 *Ibid.*, para. 56.

46 *Ibid.*

47 *Canada (Premier Ministre) c. Khadr*, [2010] 1 RCS 44, para. 36 et 37, cité dans *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 59.

48 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 69.

49 *Ibid.*, para. 70.

50 *Ibid.*, para. 80.

51 *Ibid.*, para. 18.

52 *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 RC. 429, para. 81.

l'origine d'une violation de la Charte⁵³. La Cour supérieure se trouvait donc à devoir faire un choix entre ces deux conceptions des droits de la personne. Or, là aussi, c'est l'approche la plus favorable au recours intenté par ENJEU qui va être privilégiée par la Cour. Certes, admet-elle, « ce n'est pas le rôle des tribunaux de commenter la sagesse de l'exercice du pouvoir exécutif et de substituer son opinion à celle de ce dernier »⁵⁴. Mais elle ajoute que, selon la Cour suprême, « la protection constitutionnelle et le pouvoir des tribunaux d'intervenir à ces fins s'appliquent non seulement à la suite d'une action positive du gouvernement, mais aussi dans le cas d'une inaction de sa part »⁵⁵.

Enfin, le dernier argument qui aurait pu justifier que la requête d'ENJEU soit jugée non justiciable concernait l'inapplicabilité de la Charte québécoise au gouvernement canadien. Dans sa demande, ENJEU soutenait que le gouvernement canadien avait porté atteinte à l'article 46.1 de la Charte québécoise qui consacre un droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité. Or, la Charte québécoise est une loi qui a été adoptée par le gouvernement du Québec et qui ne « vise que les matières qui sont de la compétence législative »⁵⁶ de cette province. La Charte québécoise peut certes s'appliquer de façon incidente à des domaines qui relèvent de la compétence du fédéral. Mais (comme toute loi provinciale), elle ne peut s'appliquer dès lors qu'elle représente un empiètement grave et important sur une compétence dévolue au fédéral dont l'effet serait d'entraver un élément essentiel et vital du champ de cette compétence⁵⁷. Dans la mesure où la demande d'ENJEU portait sur la détermination de la politique climatique fédérale, la question de l'applicabilité de la Charte québécoise au gouvernement canadien se trouvait donc posée.

Si la Cour supérieure reconnaît que la Charte québécoise « comme telle » ne vise pas le Canada, elle rappelle toutefois que le Canada a, par le biais de sa *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, accepté d'une certaine manière de s'assimiler dans la province de Québec à une personne en matière de responsabilité civile extracontractuelle⁵⁸. En vertu de cette loi, c'est en effet le régime québécois de responsabilité civile extracontractuelle qui s'applique pour ce qui est des dommages causés par la faute des préposés du gouvernement canadien dans la province de Québec. Or, parce que la Charte québécoise permet aux personnes victimes d'atteintes à leurs droits inscrits dans cet instrument d'obtenir des dommages-intérêts punitifs de la part des auteurs de ces atteintes, la Cour suprême a considéré que cette loi représentait un complément au régime québécois de responsabilité civile extracontractuelle, et qu'il était donc possible d'exercer ce recours en dommages-intérêts punitifs prévu par la Charte québécoise contre le gouvernement canadien⁵⁹. Ce faisant, après avoir rappelé que l'assujettissement du Canada aux règles québécoises en matière de responsabilité civile extracontractuelle englobe ce recours en dommages-intérêts punitifs prévu par la Charte québécoise, la Cour supérieure en vient à la conclusion que la Charte québécoise pourrait s'appliquer en l'espèce et que la violation des droits protégés par cet instrument est, en apparence du moins, justiciable⁶⁰.

53 *Doucet-Bourdreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 RCS 3, para. 43.

54 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 63.

55 *Ibid.*, para. 66.

56 Charte québécoise, article 55.

57 *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, para. 32.

58 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 75.

59 *Hinse c. Canada (Procureur général)*, [2015] 2 R.C.S. 621, para. 160 à 163.

60 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 77 et 78.

On rappellera toutefois qu'il ne s'agissait dans cette affaire que d'un examen de « filtrage » de la demande. Dans un procès sur le fond, il est loin d'être acquis qu'ENJEU aurait eu gain de cause, car ses prétentions se seraient heurtées à d'autres obstacles. On peut penser, par exemple, au problème de l'établissement du lien de causalité entre l'insuffisance de l'action climatique du gouvernement et l'atteinte aux droits protégés par les Chartes, ou encore à la possibilité d'utiliser l'article 7 de la Charte canadienne pour sanctionner une inaction du gouvernement⁶¹. Prouver que l'atteinte aux droits protégés par la Charte québécoise est intentionnelle – cette condition est nécessaire pour que la victime puisse obtenir des dommages-intérêts punitifs⁶² – aurait également été complexe. Par ailleurs, on voit difficilement comment un tribunal aurait pu conclure à une violation de l'article 46.1 de la Charte québécoise, puisque ce droit est protégé seulement « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi » et qu'il demeure possible pour un gouvernement d'y déroger par le biais de dispositions législatives⁶³. Cela dit, même si aucun tribunal ne s'est encore prononcé sur toutes ces questions, l'affaire *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* représente néanmoins un premier pas qui rend l'examen de ces questions sur le fond de plus en plus probable. Car, et c'est sans doute là le principal apport de cette affaire, en écartant l'argument selon lequel les recours climatiques contre l'État fondés sur les droits de la personne ne seraient pas justiciables, la Cour a ouvert une brèche qui devrait faciliter à l'avenir les débats sur les arguments de fond devant les juridictions canadiennes. À condition, bien sûr, que les bons véhicules procéduraux soient utilisés.

III. Déclarer que l'inaction climatique du Canada porte atteinte aux droits fondamentaux : une question de procédure

Pour mener son recours contre le gouvernement canadien, ENJEU a choisi le véhicule procédural de l'action collective. Ce choix peut s'expliquer par des raisons stratégiques évidentes. En effet, ce recours permet, « grâce à la force du regroupement », d'assurer un plus « juste équilibre entre les personnes aux prises avec les conséquences de la violation alléguée et un contrevenant qui souvent jouit de ressources plus importantes »⁶⁴. Présenter cette affaire climatique comme un recours de la jeunesse québécoise contre le gouvernement canadien permettait ainsi d'éviter que l'intimé ne puisse minimiser la portée de cette action. Dans le cadre d'un recours qui, somme toute, a bien une visée politique, la communication « autour » du procès est probablement aussi importante que le procès en lui-même. Mais le choix d'utiliser le véhicule de l'action collective s'expliquait également par la position récemment adoptée par les tribunaux québécois à l'égard de l'utilisation de ce type de recours en matière environnemental.

61 N. CHALIFOUR et J. EARLE, « Feeling the heat: climate litigation under the Canadian Charter's right to life, liberty and security of the person », *Vermont Law Review*, vol. 42, n° 4, 2011, p. 730 et s.

62 Charte québécoise, article 49.

63 L'article 46.1 figure dans la section des droits économiques et sociaux de la Charte québécoise. Or, ces droits économiques et sociaux n'ont pas la même valeur juridique que les autres droits fondamentaux qui sont les seuls à ne pouvoir faire l'objet de dérogation par voie législative sous réserve de l'article 52 de la Charte.

64 *Carrier c. Québec (Procureur général)*, 2011 QCCA 1231, para 80.

À la suite du *Dieseldgate* (le scandale impliquant des voitures Volkswagen équipées d'un dispositif permettant de fausser les résultats des tests d'émissions polluantes), l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) avait déposé, en 2015, une demande en autorisation d'exercer une action collective au nom de l'ensemble des personnes physiques résidant ou ayant résidé au Québec au cours de la période durant laquelle les voitures Volkswagen équipées du fameux dispositif étaient en circulation (2009 à 2015). L'AQLPA demandait l'obtention de dommages compensatoires, mais aussi de dommages-intérêts punitifs sur le fondement de la Charte québécoise. Si la demande en dommages compensatoires fut rejetée (selon la Cour « personne au Québec ne semble souffrir d'un dommage personnel découlant de ce scandale, à l'exception, bien sûr, des clients »⁶⁵), la Cour accepta en revanche d'autoriser l'action collective pour la demande en dommages-intérêts punitifs. Pour ce type de dommages, la preuve d'un préjudice n'est en effet pas nécessaire, car cette indemnisation vise non pas à « compenser », mais à « sanctionner » un comportement malveillant (qui en l'espèce contrevenait clairement aux règles québécoises sur la pollution atmosphérique). Certes, la Cour admit ouvrir « la porte à une prise en charge, par les citoyens, du rôle qui incombe avant tout à l'État »⁶⁶. Mais selon elle, dans un cas comme celui-ci, il s'agissait justement « d'une attaque intentionnelle, et non accidentelle, aux droits des citoyens eux-mêmes »⁶⁷. Avec cette décision⁶⁸, l'action collective apparue alors comme un moyen pour les citoyens d'agir à titre de gardien de l'environnement, ce qui militait en faveur de l'utilisation de cette forme de recours dans le cadre dans la démarche menée par ENJEU.

Cependant, dans la décision *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, la Cour supérieure adopte une position bien différente en ce qui concerne la pertinence d'utiliser l'action collective. Elle considère en effet « qu'en l'espèce, le véhicule procédural de l'action collective est inutile »⁶⁹. Ce faisant, elle souscrit à l'argument du Procureur général du Canada selon lequel « une simple demande par une seule personne aurait les mêmes effets pour tous les résidents québécois, sinon canadiens »⁷⁰. Pour la Cour, l'effet « *ergo* [sic] *omnes* d'un jugement concernant le débat juridique soulevé par [ENJEU] ne fait aucun doute, même si la procédure introductive d'instance est intentée par une seule personne, et ce, sans la nécessité de procéder par une action collective »⁷¹. Naturellement, il faudra attendre de voir si la Cour d'appel partage cette opinion. Si tel est le cas, le véhicule procédural de l'action collective deviendra alors extrêmement difficile à mobiliser dans le cadre de recours climatiques contre l'État. En revanche, si le jugement de la Cour supérieure est renversé en appel, ce véhicule procédural demeurera une voie à considérer pour les prochaines affaires climatiques. Dans cette éventualité, c'est alors sur le choix de la composition du groupe

65 *Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique c. Volkswagen Group Canada Inc.*, 2018 QCCS 174, para. 45.

66 *Ibid.*, para. 66.

67 *Ibid.*

68 La décision rendue par la Cour supérieure a été confirmée par la Cour d'appel du Québec (*Volkswagen Group Canada Inc. c. Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique*, 2018 QCCA 1034), ainsi que la Cour suprême du Canada (*Volkswagen Group Canada Inc. c. Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique*, 2019 CSC 53). Dans cette affaire, l'association ENJEU est intervenue devant la Cour suprême du Canada.

69 *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, para. 144.

70 *Ibid.*, para. 141.

71 *Ibid.*, para. 143.

que l'attention devra se porter à l'avenir. Car, rappelons-le, c'est bien sur cet aspect que la demande d'ENJEU fut rejetée. Et force est d'admettre que le raisonnement de la Cour à cet égard se comprenait aisément, puisqu'aucun critère objectif ne justifiait de fixer la limite du groupe à 35 ans et moins. S'il y a donc une leçon à retenir de l'affaire *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, c'est peut-être bien que les procès climatiques ne peuvent se gagner sur le fond qu'avec un bon usage des outils procéduraux.

Première affaire climatique menée par la jeunesse ; première affaire climatique mettant en cause une violation des droits de la personne pour insuffisance de l'action du gouvernement ; première affaire climatique fondée sur l'action collective ; première affaire climatique dans laquelle l'argument de la séparation des pouvoirs est écarté...À bien des égards, *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* restera comme une affaire emblématique du contentieux climatique canadien. Certes, la demande présentée par la requérante fut rejetée. Mais comme le démontrent les nouveaux recours climatiques intentés en Colombie-Britannique et en Ontario, cette affaire a initié un mouvement au Canada visant à mobiliser les droits de la personne afin d'exiger une meilleure politique climatique du gouvernement fédéral. La construction d'une justice climatique est un processus graduel. *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* n'en était, dans cet État, que le premier pas.