



**Faciliter les projets
sur les terres de la
Couronne et les terres
publiques** dans le cadre
du Régime de crédits
compensatoires pour les gaz
à effet de serre du Canada



No de cat. : En4-735/2024F-PDF
ISBN : 978-0-660-72692-2
EC24060

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements à la population
Édifice Place Vincent Massey
351 boul. Saint-Joseph
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Ligne sans frais : 1-800-668-6767
Courriel : enviroinfo@ec.gc.ca

Photo page couverture : © Getty Images

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par
le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2024

Also available in English

Objet

Le présent document a pour objet de recueillir des observations préliminaires concernant les projets dans le cadre du Régime de crédits compensatoires pour les gaz à effet de serre (GES) du Canada, aux terres de la Couronne provinciale ou aux terres publiques administrées par les gouvernements territoriaux (terres de la Couronne ou terres publiques)¹. Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) accepte les commentaires sur tous les éléments présentés dans ce document.

Contexte

Régime de crédits compensatoires pour les gaz à effet de serre du Canada

Le gouvernement du Canada a mis en place le [Régime de crédits compensatoires pour les gaz à effet de serre](#) (le Régime fédéral de crédits compensatoires) en juin 2022. Ce régime encourage la réduction des GES au Canada sur une base volontaire et à moindre coût par des activités qui ne sont pas visées par la tarification de la pollution par le carbone et qui vont au-delà des obligations juridiques et des pratiques habituelles. La possibilité de générer et de vendre des crédits compensatoires a comme objectif d'encourager des activités menant à la réduction des émissions de GES et à l'augmentation des absorptions de GES (appelées collectivement « réductions de GES ») qui n'aurait pas eu lieu sans incitatif financier.

Le Régime fédéral de crédits compensatoires se compose des trois principaux éléments suivants :

- le [Règlement sur le régime canadien de crédits compensatoires concernant les gaz à effet de serre](#) (le Règlement), pris en application de la [Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre](#), qui établit le Régime fédéral de crédits compensatoires, met en œuvre les aspects opérationnels et spécifie les exigences générales applicables à tous les types de projets;
- des protocoles fédéraux de crédits compensatoires, inscrits au [Recueil des protocoles fédéraux de crédits compensatoires](#) (le Recueil), qui contiennent chacun les exigences pour la mise en œuvre d'un projet et les méthodes pour quantifier les réductions de GES pour un type de projet donné;
- le Système de création et de suivi des crédits (SCSC) pour inscrire les projets de crédits compensatoires, émettre et suivre les crédits compensatoires et partager les renseignements clés au moyen d'un registre public.

Un protocole de crédits compensatoires établit les exigences que le promoteur d'un type de projet donné doit respecter pour générer les crédits dans le Régime fédéral de crédits compensatoires. Les protocoles décrivent les exigences établies pour la quantification des réductions de GES (scénario de référence et scénario du projet) ainsi que pour les activités de surveillance, de rédaction de rapport et

¹ Les « terres de la Couronne » provinciale sont des terres appartenant à un gouvernement provincial. Les « terres publiques » sont des terres situées dans les territoires qui appartiennent au gouvernement fédéral, mais dont l'administration et le contrôle relèvent du gouvernement territorial.

de vérification liées à ces réductions. Seuls les projets respectant un protocole fédéral de crédits compensatoires inscrits au Recueil et les exigences du Règlement peuvent générer des crédits compensatoires au titre du Règlement. Des renseignements sur l'état d'avancement de tous les protocoles se trouvent sur la page Web suivante : [Régime de crédits compensatoires pour les gaz à effet de serre du Canada : Protocoles](#).

Engagement à l'égard de la participation et de la mobilisation des peuples autochtones

Conformément à l'appel de l'Accord de Paris des Nations unies sur les changements climatiques à respecter, à promouvoir et à prendre en considération les droits des peuples autochtones lorsqu'il s'agit d'agir sur les changements climatiques, le gouvernement du Canada s'engage à renouveler des relations de nation à nation, entre les Inuits et la Couronne et de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Ces relations doivent être fondées sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat. Le gouvernement du Canada soutient également la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (la Déclaration) et reconnaît que les systèmes de connaissances et les façons de faire autochtones doivent être la pierre angulaire de la politique climatique canadienne. Bien qu'il reste encore du travail à faire pour s'assurer que le leadership autochtone en matière de climat soit pleinement intégré aux mesures de lutte contre les changements climatiques du Canada, ce dernier s'est engagé à prendre des mesures efficaces pour atteindre les objectifs de la Déclaration dans toutes ses politiques et tous ses programmes et à travailler avec ses partenaires autochtones pour mieux soutenir leurs priorités en matière de climat.

En 2021, le Canada a adopté la [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (la Loi), qui fournit un cadre au gouvernement du Canada et aux Premières Nations, aux Inuits et aux Métis pour qu'ils travaillent en partenariat à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies, en se fondant sur la réconciliation, la guérison et des relations de coopération durables. Le 21 juin 2023, le Canada a publié le Plan d'action de la [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), dont l'objectif est d'assurer un Canada où :

- les peuples autochtones jouissent du droit à un environnement naturel sain et à des connaissances autochtones intégrées à la protection et à la gestion des terres, des eaux, des plantes et des animaux;
- les peuples autochtones jouent un rôle central dans la conservation de la biodiversité, de l'eau et de l'environnement, la planification des mesures relatives aux changements climatiques, l'élaboration de politiques et la prise de décisions;
- l'autodétermination en matière de lutte contre les changements climatiques est considérée comme essentielle à la réconciliation du Canada avec les peuples autochtones.

Bien qu'il y ait encore du travail à faire, ECCC a intégré ces engagements dans le Régime fédéral de crédits compensatoires par le biais de mesures qui incluent :

- la création d'un groupe de discussion protocolaire pour guider l'élaboration du protocole fédéral de crédits compensatoires intitulé [Amélioration de l'aménagement forestier sur les terres privées](#). Ce protocole s'applique aux projets sur les terres privées et les terres où les peuples autochtones ont un droit d'usage et d'occupation exclusif. Il inclut également des mesures incitatives pour soutenir la participation des peuples autochtones dans des domaines comme l'exécution de projet, la gestion des risques et le contrôle de projet;
- le renforcement des capacités des peuples autochtones afin qu'ils participent à des projets de crédits compensatoires :

2 Facilitation de projets sur les terres de la Couronne et les terres publiques dans le cadre du Régime de crédits compensatoires pour les GES du Canada

- création d'une boîte à outils contenant des documents de références sur les marchés du carbone et les projets de crédits compensatoires pour les GES, offerts dans trois langues autochtones sur la page Web du Régime;
- animation d'ateliers à l'intention de participants autochtones en vue de les informer sur le fonctionnement du Régime fédéral de crédits compensatoires et la façon d'y participer.

En mai 2022, ECCC a publié un document de travail intitulé [Tarifification de la pollution par le carbone : Facteurs à considérer pour faciliter la participation des Autochtones au système fédéral de crédits compensatoires pour les gaz à effet de serre](#) pour solliciter des commentaires sur la manière d'encourager la participation des peuples autochtones au Régime fédéral de crédits compensatoires. Ce document présente un certain nombre de propositions sur des questions telles que l'implication des communautés autochtones pour réduire le risque de renversement de projets fondés sur la nature, la facilitation de projets dans le secteur forestier sur les terres de la Couronne, les droits aux crédits compensatoires et des mesures pour la protection sociale.

Les commentaires reçus par ECCC sur le document de mai 2022 ont fourni des informations précieuses sur les questions clés liées à la facilitation de la participation des Autochtones aux projets de crédits compensatoires. En voici quelques points importants :

- le gouvernement doit adhérer à la Déclaration des Nations unies et du principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause;
- les peuples autochtones ont besoin d'aide pour renforcer leurs capacités afin d'être en mesure de participer aux projets de crédits compensatoires;
- le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership pour résoudre les enjeux liés au droit aux crédits compensatoires des projets dans le secteur forestier sur les terres de la Couronne provinciale;
- les mesures visant à garantir que les projets de crédits compensatoires n'ont pas d'impacts sociaux négatifs (c'est-à-dire les mesures de protection sociale) doivent être conçues de manière à tenir compte des droits des populations autochtones..

Activités de réduction potentielle des GES sur les terres de la Couronne ou les terres publiques

Plusieurs activités de réduction des GES pourraient être menées sur les terres de la Couronne ou les terres publiques. Les activités d'élimination du dioxyde de carbone (CO₂) fondées sur la nature en sont un bon exemple.

Les projets d'élimination du CO₂ fondés sur la nature (parfois appelées « solutions climatiques fondées sur la nature ») séquestrent le CO₂ atmosphérique et le stockent dans les arbres, les plantes ou les sols. Ces projets englobent des activités comme la gestion améliorée des forêts, le boisement, le reboisement, la déforestation évitée, les pratiques agricoles de séquestration du carbone et la restauration ou la conversion évitée d'autres types d'écosystèmes.

De plus, ces projets peuvent contribuer à la lutte contre les changements climatiques et à la conservation de la biodiversité, en plus d'avoir des retombées positives sur les communautés locales et les peuples autochtones. Plusieurs organismes et particuliers autochtones ont mentionné à ECCC que les projets d'élimination du CO₂ fondés sur la nature sont une occasion prometteuse pour des peuples autochtones en raison de leurs liens avec les terres.

Principaux facteurs à considérer pour les projets de crédits compensatoires pour les GES sur les terres de la Couronne ou les terres publiques

Les éléments clés à prendre en compte pour faciliter les projets de crédits compensatoires fédéraux sur les terres de la Couronne ou les terres publiques sont les suivants :

- l'application du principe de reconnaissance et de respect des droits autochtones;
- la reconnaissance du rôle des provinces et des territoires pour l'autorisation d'activités d'utilisation des terres;
- la démonstration de la preuve du droit à réclamer les crédits compensatoires émis pour les réductions des GES d'un projet sur les terres de la Couronne ou les terres publiques.

Application du principe de reconnaissance et de respect des droits autochtones

Au cours des consultations menées à ce jour par ECCC auprès des peuples autochtones concernant le Régime fédéral de crédits compensatoires, de nombreux participants autochtones ont mentionné que les projets ne devraient être menés sur les terres de la Couronne ou les terres publiques qu'avec le consentement préalable et éclairé des Autochtones ou que les projets soient dirigés par des Autochtones. Ils ont aussi précisé que la manière préférée d'exprimer le consentement peut varier.

La Déclaration et la reconnaissance des droits autochtones oriente les exigences relatives aux projets de crédits compensatoires dans le cadre du Régime fédéral de crédits compensatoires. Dans le but d'en respecter les principes, ECCC propose que les projets sur les terres de la Couronne ou les terres publiques doivent, d'un point de vue stratégique, avoir obtenu le consentement des peuples autochtones titulaires de droits ancestraux ou issus de traités revendiqués ou établis dans les zones du projet avant de pouvoir être inscrits au Régime fédéral de crédits compensatoires.

Chaque peuple autochtone peut avoir une approche de prédilection pour discuter avec les promoteurs de projets et donner leur consentement. Cependant, aux fins du Régime fédéral de crédits compensatoires, le consentement doit être consigné et doit témoigner de l'appui des titulaires de droits de la façon qui leur convient. Selon la nation ou la communauté autochtone, il peut s'agir, par exemple, d'une résolution du conseil de bande, d'un protocole d'entente, d'une lettre d'appui des dirigeants ou d'une entente sur le partage des bénéfices. À noter que si le promoteur est membre d'une nation ou d'une communauté autochtone, il pourrait ne pas être nécessaire de démontrer le consentement des autres membres.

Les dirigeants ou partenaires autochtones participant à un projet de crédits compensatoires peuvent contribuer à la réconciliation économique et à l'autodétermination des Autochtones. Les nations, communautés ou gouvernements autochtones sont les mieux placés pour déterminer la méthode idéale pour donner leur consentement. Par conséquent, la nécessité d'obtenir le consentement remplace les « mesures de protection sociale » qu'ECCC a proposées dans son document de travail de mai 2022.

Plus d'une nation ou communauté autochtone peut détenir des droits ancestraux ou issus de traités revendiqués ou établis dans une zone de projet. Il incombe au promoteur de projet de savoir qui sont les titulaires de droits autochtones dans les zones de son projet. Cependant, il est possible qu'ils aient déjà été identifiés dans le cadre du processus décisionnel de gestion de l'utilisation des terres des provinces et des territoires s'acquittant de leur obligation de consulter. Les organismes gouvernementaux à l'échelle fédérale, provinciale ou territoriale aident souvent les promoteurs de projet à identifier les nations ou communautés autochtones pour d'autres types de projets (p. ex. les mines), ce qui peut être une source de référence utile pour les promoteurs de projet de crédits compensatoires.

Le consentement des peuples autochtones représente une exigence de plus haut niveau que celle exigeant de satisfaire aux mesures de protection sociale; en outre, si une nation ou communauté autochtone accorde son consentement, elle détermine par elle-même les conditions acceptables pour qu'un projet aille de l'avant. Cette approche élimine également la nécessité pour les organismes tiers de vérification d'évaluer si les consultations adéquates ont eu lieu auprès des Autochtones étant donné qu'ils n'ont pas forcément l'expertise.

La proposition d'exiger le consentement autochtone pour les projets de crédits compensatoires ne confère pas de nouveaux droits aux communautés autochtones concernant la gestion des terres. Les exigences relatives au consentement autochtone ne s'appliqueront qu'à l'inscription des activités à titre de projet de crédits compensatoires du Régime fédéral de crédits compensatoires. Les décisions concernant la gestion des terres provinciales et territoriales devront continuer d'être prises selon le processus mis en place pour respecter l'obligation de consulter.

Le fait de s'assurer que toutes les nations ou communautés autochtones titulaires de droits dans la zone du projet aient donné leur consentement permettrait de réduire l'incertitude et les risques de contestations judiciaires du projet, en plus de favoriser le partage des bénéfices du projet d'une manière qui promeut une vision politique générale de la réconciliation avec les peuples autochtones.

Nous désirons obtenir des avis sur les questions suivantes :

1. Comment un promoteur de projet peut-il identifier les nations ou communautés autochtones titulaires de droits dans une zone du projet dans le but de les consulter et d'obtenir leur consentement?
2. Quels devraient être les documents obligatoires pour attester du consentement?
3. Comment le consentement des peuples autochtones obtenu par le promoteur de projet doit-il être confirmé?

Reconnaissance du rôle des provinces et des territoires pour l'autorisation d'activités d'utilisation des terres

L'une des conditions pour l'inscription d'un projet au Régime fédéral de crédits compensatoires est que le promoteur doit avoir les autorisations nécessaires pour exécuter les activités du projet ainsi que les documents attestant ces autorisations.

Dans le cadre des projets de crédits compensatoires situés entièrement ou partiellement sur des terres privées qui ne sont pas la propriété du promoteur de projet, le propriétaire du terrain doit signer une déclaration autorisant l'utilisation de sa propriété dans le cadre du projet.

Reconnaissant que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont propriétaires des terres de la Couronne ou des terres publiques et sont responsables de leur gestion, l'autorisation de l'autorité provinciale ou territoriale serait nécessaire avant d'entreprendre un projet de compensation fédéral.

Obligation de prouver le droit à réclamer les crédits compensatoires émis pour les réductions des GES d'un projet sur les terres de la Couronne ou les terres publiques

Dans le cadre du Régime fédéral de crédits compensatoires, les promoteurs doivent prouver qu'ils ont le droit exclusif de réclamer les crédits compensatoires pour les réductions des GES générées par leur projet. Cette exigence a principalement pour but d'empêcher le comptage en double des réductions de GES, mais également de réduire l'incertitude et les litiges entourant les bénéficiaires du crédit et le « propriétaire » des réductions et les crédits associés. En vertu des règles de Régime fédéral, il ne peut y avoir qu'un seul promoteur par projet; c'est dans son compte dans le système de suivi qu'ECCC dépose les crédits compensatoires pour les réductions des GES générées par le projet.

Dans le cas de projets tenus sur des terres de la Couronne ou des terres publiques, il sera indispensable de prouver le droit exclusif dans l'éventualité où un promoteur de projet, un gouvernement provincial ou territorial et des nations ou communautés autochtones réclament chacun les crédits pour la réduction des GES dans la zone du projet.

Si une province ou un territoire ont des règles régissant le droit aux crédits compensatoires, ces règles détermineront le droit aux crédits pour les projets situés sur les terres administrées par le gouvernement provincial ou territorial. Un bon exemple de cette règle est les accords de partage des avantages atmosphériques adoptés par la Colombie-Britannique pour les projets de crédits compensatoires dans le secteur forestier sur les terres de la Couronne. Parallèlement aux accords sur la réconciliation et au protocole du système de crédits compensatoires des émissions de GES de la Colombie-Britannique, ces accords établissent clairement le droit des Premières Nations de générer et de vendre des crédits compensatoires.

Si une province ou un territoire attribue ce droit au promoteur, ECCC émettra des crédits compensatoires fédéraux à ce promoteur, qui sera alors responsable de transférer, s'il y a lieu, les crédits à la province, au territoire ou à toute autre partie, conformément à la réglementation provinciale ou territoriale et à toute entente de partage des bénéfices. Les détails du partage des crédits compensatoires ou de toute autre prestation avec les peuples autochtones seront convenus entre le promoteur et la nation ou communauté autochtone au moment de l'obtention du consentement du

projet. Cela permettrait de clarifier le droit au crédit compensatoire sur les terres de la Couronne ou les terres publiques.

Il peut être plus difficile de déterminer qui a droit aux crédits compensatoires des projets sur les terres publiques ou les terres de la Couronne si une province ou un territoire n'a pas de règles en vigueur (comme c'est actuellement le cas de la plupart des provinces et territoires). ECCC est conscient que les provinces et territoires pourraient souhaiter adopter une telle réglementation, mais cela exige beaucoup de temps et de ressources. Or, sans cette réglementation, il sera difficile pour les promoteurs de projet d'attester avec certitude qu'ils sont en droit de réclamer les crédits compensatoires pour les réductions des GES générées par le projet.

Une solution serait que chaque projet soit géré de façon individuelle : le promoteur de projet devrait conclure un accord sur la répartition des crédits compensatoires du projet avec la province ou le territoire. Cet accord permettrait au promoteur d'avoir le droit exclusif de réclamer les crédits compensatoires émis dans le cadre du Régime fédéral de crédits compensatoires. Le promoteur serait alors responsable de redistribuer les crédits compensatoires à la province, au territoire ou aux nations ou communautés autochtones selon les termes de tout accord.

Dans l'éventualité où la province ou le territoire soient en train d'établir des règles plus générales pour le droit de réclamation des crédits et que les activités du projet de crédits compensatoires aient été autorisées par le gouvernement provincial ou territorial dans un plan de gestion des terres, le droit aux crédits pourrait être donné au promoteur jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation provinciale ou territoriale.

ECCC travaillera avec les provinces et territoires intéressés sur les options permettant de clarifier le droit aux crédits compensatoires fédéraux.

Nous désirons obtenir des commentaires sur les questions suivantes :

1. Est-ce que les méthodes proposées règlent la question de savoir si le droit de réclamation des crédits compensatoires émis pour les réductions des GES d'un projet sur les terres de la Couronne ou des terres publiques revient à la province ou territoire ou au promoteur de projet?
2. Y a-t-il d'autres méthodes qui pourraient régler la question du droit et s'assurer qu'il n'y a pas de comptage en double des réductions de GES des projets de crédits compensatoires fédéraux sur les terres de la Couronne ou les terres publiques?

Prochaines étapes

ECCC désire connaître l'opinion des parties intéressées sur les mesures proposées et les facteurs à considérer mentionnés dans le présent document. Les commentaires obtenus ainsi que l'engagement continu d'ECCC avec les peuples autochtones, les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux et les experts techniques orienteront l'élaboration des exigences concernant les projets sur les terres de la Couronne et les terres publiques.

Les nations, communautés ou organisations autochtones qui souhaitent faire parvenir leurs commentaires, mais qui ont besoin de fonds de renforcement des capacités pour le faire sont invitées à écrire à creditscompensatoires-offsets@ec.gc.ca avant le 2 août 2024.

Les parties intéressées à partager leur avis sur les éléments présentés dans le présent document sont invitées à envoyer leurs commentaires écrits à ECCC avant le 12 novembre 2024 à creditscompensatoires-offsets@ec.gc.ca.

Les parties intéressées à recevoir des renseignements sur l'état d'avancement du Régime fédéral de crédits compensatoires sont invitées à envoyer un courriel à ce sujet à creditscompensatoires-offsets@ec.gc.ca, en indiquant « Liste de distribution » en objet.