

Projet de loi C-49 : modifications proposées à la réglementation relative à la zone extracôtière de l'Atlantique

1 AOÛT 2023 18 MIN DE LECTURE

Expertises Connexes

- [Affaires réglementaires](#)
- [Autochtones et environnement](#)
- [Énergie](#)
- [Énergie renouvelable](#)
- [Environnement](#)
- [Litiges en droit des sociétés et en droit commercial](#)

Auteurs(trice): [Sander Duncanson](#), [Simon C. Baines](#), [Joey Chan](#)

Le 30 mai 2023, la Chambre des communes a terminé la première lecture du [projet de loi C-49](#).^[1] S'il est adopté, le projet de loi C-49 modifiera la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve-et-Labrador*^[2] et la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*^[3] (collectivement, les *lois de mise en œuvre de l'Accord*). À l'heure actuelle, les accords régissent la gestion conjointe des ressources pétrolières extracôtières et le partage des revenus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements de Terre-Neuve-et-Labrador et de Nouvelle-Écosse, respectivement.

Le projet de loi C-49 vise à établir un nouveau régime réglementaire pour les projets d'énergie renouvelable dans les zones extracôtières de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse. Ces projets d'énergie renouvelable extracôtiers comprendraient l'exploitation, le stockage, le transport et la recherche et l'évaluation des ressources renouvelables, le projet de loi C-49 se concentrant sur l'énergie éolienne extracôtière, l'hydrogène et l'ammoniac vert.^[4]

Modifications aux organismes de réglementation extracôtières

Le projet de loi C-49 renomme les deux organismes de réglementation établis en vertu des lois de mise en œuvre de l'Accord : l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers deviendrait la Régie Canada-Terre-Neuve et Labrador de l'énergie extracôtière, et l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers deviendrait la Régie Canada-Nouvelle-Écosse de l'énergie extracôtière (ci-après appelées les « Régies »). Ces changements de nom s'harmonisent à ceux des autres organismes de réglementation de l'énergie au Canada (notamment la Régie de l'énergie du Canada, l'Alberta Energy Regulator et le British Columbia Energy Regulator).

Les modifications proposées permettraient aux Régies de réglementer les projets d'énergie renouvelable extracôtière de la même manière qu'ils réglementent actuellement les projets d'exploitation pétrolière extracôtière. Cette réglementation comprendrait notamment le contrôle des évaluations d'impact et des éventuelles audiences nécessaires, l'octroi de licences, l'environnement, les questions de santé et de sécurité, et le déclassement.

Modifications des permis extracôtiers

Le projet de loi C-49 prévoit l'introduction d'un nouveau permis d'exploitation des terres submergées pour la réalisation de projets d'énergie renouvelable extracôtière. Ce régime de permis unique pour les projets d'énergie renouvelable extracôtière serait différent du

système de délivrance de permis multiples tout au long du cycle de vie d'un projet de développement pétrolier extracôtière (y compris les permis de prospection, les licences de découverte importante et les permis de production). Toutefois, un permis d'exploitation des terres submergées ne serait pas nécessaire pour les projets d'énergie renouvelable extracôtiers qui ne nécessitent pas la fixation d'une installation ou d'une structure au fond de la mer.^[5]

Dans les zones extracôtiers où aucune licence d'exploitation de terres immersées n'est en vigueur pour une ressource énergétique renouvelable donnée, les Régies pourraient lancer un appel d'offres. Un appel d'offres précise certains détails, notamment les paramètres du permis, les types de technologie, les dates importantes et d'autres conditions. La Régie sélectionnera et publiera ensuite les offres retenues.^[6]

La Régie compétente notifie au ministre fédéral des ressources naturelles et au ministre provincial désigné (collectivement, les ministres désignés) sa recommandation en matière d'énergie renouvelable extracôtier pour ou contre la délivrance d'un permis d'exploitation de terres submergées. Les ministres désignés approuvent alors (avec ou sans modifications) ou rejettent la recommandation. Un processus décisionnel ministériel décrivant l'exercice des pouvoirs des Régies serait également mis en place.^[7]

Outre l'introduction de permis visant des terres submergées pour les projets d'énergie renouvelable extracôtier, le projet de loi C-49 modifie également la durée des licences de découverte importante (LDI) pour les découvertes extracôtiers de pétrole. Par le passé, une LDI est restée en vigueur pour une partie de la zone extracôtier soit : i) jusqu'à la délivrance d'un permis de production pour cette zone; ou ii) jusqu'à ce que la déclaration de découverte importante sur laquelle la LDI reposait ne soit plus en vigueur pour cette zone.^[8] Si le projet de loi C-49 est adopté, les nouvelles LDI resteront en vigueur pour cette partie de la zone extracôtier jusqu'à ce que l'une ou l'autre des deux conditions suivantes soit remplie : i) un permis de production a été délivré pour cette zone (comme précédemment); ou ii) 25 ans après la délivrance de la LDI.^[9] Toutefois, pour les licences de prospection délivrées pour une partie de la zone extracôtier avant 2017, une LDI délivrée au titulaire de cette licence pour la même zone resterait en vigueur aussi longtemps qu'elle l'aurait été avant l'adoption du projet de loi C-49 (c'est-à-dire jusqu'à la survenance de l'un des événements susmentionnés qui mettaient anciennement fin à une LDI).^[10]

Recettes réservées pour les projets d'énergie renouvelable extracôtier

À l'instar du régime fiscal en place pour les projets d'exploitation pétrolière extracôtier, le projet de loi C-49 réservera au Canada les recettes provenant d'un projet d'énergie renouvelable extracôtier nécessitant un permis d'exploitation de terres submergées qui serait payable, en vertu de la législation provinciale, à Terre-Neuve-et-Labrador ou à la Nouvelle-Écosse, selon le cas, comme si ce projet était réalisé dans la province en question.^[11] Le projet de loi C-49 prévoit également que le Canada, Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse, le cas échéant, concluent des accords concernant la perception et l'administration des recettes provenant des projets d'énergie renouvelable extracôtiers.^[12]

Terre-Neuve-et-Labrador a récemment publié un cadre fiscal pour l'énergie éolienne qui définit les recettes qui seront dues pour les projets d'énergie éolienne réalisés dans la province. Si elles deviennent payables en vertu de la législation provinciale et que le projet de loi C-49 est adopté, les recettes suivantes, définies dans ce cadre, seront réservées au

Canada pour les projets d'énergie éolienne et d'hydrogène qui nécessitent un permis pour les terres submergées en vertu de la *Loi Canada-Terre-Neuve-et-Labrador* :

- Frais de réserve des terres de la Couronne correspondant à 3,5 % de la valeur marchande des terres de la Couronne mises en réserve pendant la période d'évaluation du site et des ressources éoliennes;
- Baux des terres de la Couronne de 7 % de la valeur marchande des terres de la Couronne au moment de la délivrance du titre de propriété;
- Pour les projets produisant cinq mégawatts ou plus d'électricité pour la production d'hydrogène, une taxe annuelle sur l'électricité éolienne de 4 000 \$ par mégawatt sur la capacité installée une fois que les turbines sont en service;
- Pour toutes les installations d'hydrogène, une redevance d'utilisation de l'eau de 500 \$ par 1 000 m³ d'eau autorisée et utilisée, et de 50 \$ par 1 000 m³ d'eau autorisée, mais non utilisée, toutes deux ajustées annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation au Canada;
- Une redevance sur l'eau qui s'appliquera une fois que le promoteur aura récupéré son investissement dans le projet (à un taux de 10 % de la valeur résiduelle calculée de l'eau) et qui augmentera une fois qu'il aura récupéré deux et trois fois son investissement dans le projet (à un taux de 20 % et 25 % de la valeur résiduelle calculée de l'eau respectivement).^[13]

Par ailleurs, les *Marine Renewable-energy General Regulations* de la Nouvelle-Écosse fixent les recettes à verser pour les projets d'énergie renouvelable réalisés dans les zones désignées en vertu du *Marine Renewable-energy Act* (MRA). Si le projet de loi C-49 est adopté, les recettes suivantes, prévues dans ce règlement, seront réservées au Canada en ce qui concerne les projets d'énergie renouvelable qui nécessitent un permis de terres submergées en vertu de la *Loi Canada-Nouvelle-Écosse* et qui sont réalisés dans une zone désignée en vertu de la MRA :

- Si un permis est requis aux termes de la MRA, une rente annuelle équivalant au plus élevé de 2 500 \$ par mégawatt de capacité autorisée et installée ou à 20 \$ par hectare de zone autorisée;
- Si un permis est requis aux termes de la MRA, une rente annuelle variant en fonction du type de permis requis.^[14]

Alors que de nombreux territoires offrent des programmes d'incitation financière pour soutenir la mise en œuvre de projets d'énergie renouvelable (y compris la *Inflation Reduction Act* aux États-Unis et les crédits d'impôt fédéraux à l'investissement au Canada^[15]), les rentes et les redevances payables au titre des projets d'énergie renouvelable au large de Terre-Neuve-et-Labrador ou de la Nouvelle-Écosse peuvent constituer un facteur important dans les décisions des promoteurs de projets potentiels quant à la poursuite de la mise en œuvre d'un projet.

Évaluation d'impact et consultation

Si le projet de loi C-49 est adopté, les évaluations environnementales des projets extracôtiers désignés seront réalisées conformément à la *Loi sur l'évaluation d'impact (LEI)*.^[16] Le projet de loi C-49 clarifierait le rôle des Régies en ce qui concerne les évaluations d'impact de ces projets, ainsi que les évaluations régionales et stratégiques.

Si une demande d'autorisation est déposée aux termes d'une loi sur les accords concernant un projet désigné en vertu de la LEI, les Régies ne pourront pas prendre de décision concernant cette demande avant que l'une ou l'autre des conditions suivantes ne soit remplie : i) l'Agence canadienne d'évaluation d'impact (ACEI) détermine qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une évaluation; ou ii) le ministre fédéral de l'environnement et du changement climatique (le ministre de l'Environnement) publie une déclaration de décision en application de la LEI.

Le projet de loi C-49 exige également que le président de la Régie responsable fournisse des commentaires i) si le ministre de l'Environnement envisage de désigner un projet pétrolier ou d'énergie renouvelable en mer aux fins de la LEI, et ii) à l'ACEI pour l'aider à décider si une évaluation d'impact est nécessaire pour un tel projet. Si une évaluation d'impact est nécessaire, le président est également tenu de fournir des commentaires à l'ACEI à propos des éléments suivants : i) l'échéancier de dépôt des commentaires du public sur un rapport préliminaire d'évaluation d'impact; et ii) les renseignements ou études nécessaires à la réalisation de l'évaluation d'impact ou à la préparation du rapport d'évaluation d'impact, selon le cas.^[17]

Le projet de loi C-49 ne modifierait aucune des dispositions de la LEI relatives au rôle des Régies dans les évaluations d'impact des projets extracôtiers désignés. Par exemple, l'ACEI (ou le ministre de l'Environnement, si l'évaluation d'impact est renvoyée à une commission d'examen) devra toujours proposer de consulter la Régie concernée et de coopérer avec elle dans le cadre de cette évaluation d'impact et, si l'évaluation d'impact est renvoyée à une commission d'examen, le ministre de l'Environnement et la Régie concernée pourront toujours mettre en place une commission d'examen conjointe pour réaliser l'évaluation d'impact.^[18]

Le projet de loi C-49 permettrait également aux Régies d'effectuer les évaluations suivantes, seules ou dans le cadre d'un accord avec autorité compétente autorisée par une autre loi à effectuer une telle évaluation (par exemple, l'ACEI) :

- Une évaluation régionale des effets d'un projet pétrolier ou d'énergie renouvelable en mer;
- Une évaluation stratégique de toute politique, de tout plan ou de tout programme, proposé ou existant, relatif à la zone extracôtière concernée ou de toute question pertinente pour un projet pétrolier extracôtier ou un projet d'énergie renouvelable extracôtière.^[19]

Le projet de loi C-49 permettrait en outre aux Régies d'établir des programmes d'aide financière aux participants afin de faciliter la consultation des communautés autochtones ou du grand public. Actuellement, les lois de mise en œuvre de l'Accord permettent aux Régies d'établir des programmes d'aide financière aux participants afin de faciliter la participation du « public » à l'évaluation environnementale d'un projet extracôtier.^[20] En revanche, le projet de loi C-49 autorise plus largement les Régies à mettre en place des programmes visant à faciliter la participation du public et des populations autochtones aux consultations concernant toute question relative à la zone extracôtière concernée.^[21] Il ajouterait également une disposition selon laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent s'en remettre à la Régie pour la consultation des peuples autochtones au sujet de toute répercussion négative potentielle sur les droits ancestraux et issus de traités existants, et que les Régies peuvent tenir compte de ces répercussions, le cas échéant.^[22]

Environnement, santé et sécurité

Le projet de loi C-49 étendrait le régime de sécurité et de protection de l'environnement et les pouvoirs d'application prévus par les lois sur les Accords afin d'englober les projets d'énergie renouvelable extracôtier.

Dans les zones extracôtieres qui peuvent être désignées comme étant des zones de conservation ou de protection de l'environnement ou des espèces sauvages, le gouverneur en conseil fédéral serait en mesure d'interdire le début ou la poursuite d'activités liées aux ressources pétrolières ou aux énergies renouvelables, ou l'octroi de titres.^[23]

Le projet de loi C-49 vise également à établir un régime de réglementation et de responsabilité pour les installations abandonnées liées au pétrole ou aux projets d'énergie renouvelable en mer. Le régime fédéral existant en matière de santé et de sécurité au travail serait étendu pour englober les projets d'énergie renouvelable en mer. Le projet de loi C-49 étendrait également les outils d'application et de conformité aux projets d'énergie renouvelable extracôtier.^[24]

Accord d'exploitation commune des gisements transfrontaliers.

Le projet de loi C-49 établirait un régime de gestion des hydrocarbures pour réglementer les gisements chevauchant les frontières domestiques et internationales. Cela permettrait la conclusion d'accords d'exploitation commune entre la Régie et les autres autorités compétentes pour l'exploitation d'un gisement transfrontalier (c'est-à-dire un gisement s'étendant au-delà du territoire de compétence des Régies), comme s'il s'agissait d'un seul et même gisement.^[25]

Lorsqu'un accord d'exploitation commune est conclu, la Régie ordonne aux détenteurs d'intérêts économiques directs relevant de leur compétence de conclure un accord d'unité et un accord d'exploitation d'unité avec tout autre détenteur d'intérêts économiques directs. Cette procédure peut impliquer une audience pour valider l'accord et toute modification apportée à l'accord.^[26]

Pour illustrer les possibilités offertes par le projet de loi C-49 pour les gisements transfrontaliers, le Canada et la France ont signé le 17 mai 2005 *l'Accord Canada-France sur les champs pétrolifères transfrontaliers* (l'Accord Canada-France). Cet accord visait à établir un régime de gestion pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse et de Saint-Pierre-et-Miquelon (un territoire français). L'Accord Canada-France prévoit en outre des mécanismes visant la détermination et l'exploitation des gisements transfrontaliers.^[27] Si le projet de loi C-49 est adopté, ces parties de l'accord Canada-France pourront enfin être mises en œuvre, près de 20 ans après sa signature.

Conclusion

Le projet de loi C-49 vise à moderniser le cadre réglementaire canadien en matière d'énergie pour la zone extracôtière de l'Atlantique afin de favoriser les investissements dans des projets énergétiques à faible émission de carbone, d'améliorer l'utilisation des ressources extracôtieres de l'Atlantique et de soutenir la transition du Canada vers une économie à plus faible émission de carbone. Les modifications proposées arrivent à point nommé, car les provinces atlantiques s'intéressent de près aux énergies renouvelables maritimes. Par

exemple, en avril 2022, Terre-Neuve-et-Labrador a levé un moratoire de 15 ans sur la mise en œuvre de l'énergie éolienne et, en octobre 2022, 73 projets d'énergie éolienne avaient été proposés pour alimenter des électrolyseurs destinés à la production d'hydrogène dans la province. En outre, la Nouvelle-Écosse a créé une feuille de route pour l'énergie éolienne extracôtière et prévoit d'offrir des baux pour cinq gigawatts d'énergie éolienne extracôtière d'ici à 2025. La mise à jour des lois de mise en œuvre de l'Accord permettrait de clarifier certains éléments importants des processus réglementaires applicables à ces projets et, espérons-le, d'en faciliter la mise en œuvre. Dans un contexte de concurrence internationale de plus en plus forte pour obtenir des investissements privés dans des projets liés à la transition énergétique, tous les regards seront jetés sur la compétitivité économique de la zone extracôtière du Canada.

[1] Projet de loi C-49, *Loi modifiant la Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve-et-Labrador et la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, 1^{re} session, 44^e législature, 2023 (première lecture le 3 mai 2023) [projet de loi C-49].

[2] LC 1987, c 3 [« *Loi Canada-Terre-neuve et Labrador* »].

[3] LC 1988, c 28 [« *Loi Canada-Nouvelle-Écosse* »].

[4] Canada, Parlement, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} session, 44^e législature, Vol 151, No 202 (30 mai 2023).

[5] Projet de loi C-49, articles 38 et 147.

[6] Projet de loi C-49, articles 38 et 147.

[7] Projet de loi C-49, articles 19, 38, 125 et 147.

[8] « *Loi Canada-Terre-Neuve-et-Labrador* », art. 75(3) et 85(1) ; « *Loi Canada-Nouvelle-Écosse* », par. 78(3) et 88(1).

[9] Projet de loi C-49, articles 36 et 145.

[10] Projet de loi C-49, articles 53 et 161.

[11] Projet de loi C-49, articles 41 et 150.

[12] Projet de loi C-49, paragraphes 42(1) et 151(1).

[13] Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, « Wind-Hydrogen Fiscal Framework » (23 février 2023), en ligne : <https://www.gov.nl.ca/iet/files/Wind-Hydrogen-Fiscal-Framework-Technical-Deck-1.pdf>.

[14] *Marine Renewable-energy General Regulations*, NS Reg 8/2018, s 23(3).

[15] Voir notre analyse de la *Inflation Reduction Act américaine* et des crédits d'impôt fédéraux

à l'investissement dans notre Exposé économique de l'automne 2022 et notre Info Budget fédéral 2023.

[16] LC 2019, ch. 28, art. 1 (la « LEI »).

[17] Projet de loi C-49, articles 62 et 170. Le projet de loi C-49 permettrait également au président de la Régie responsable de consulter les ministres désignés avant de faire part de ses observations au ministre de l'Environnement ou à l'AECI.

[18] *LEI*, article 21 et paragraphe 39(1).

[19] Projet de loi C-49, articles 62 et 170.

la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve-et-Labrador*, article 138.02. Voir également la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, article 142.03.

[21] Projet de loi C-49, articles 62 et 170.

[22] Projet de loi C-49, articles 12 et 117. Ce rôle des Régies est conforme aux décisions de la Cour suprême du Canada, qui a estimé que les organismes réglementaires peuvent jouer un tel rôle s'ils sont expressément ou implicitement autorisés à le faire. Voir *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40 au paragraphe 30.

[23] Projet de loi C-49, articles 28 et 137. Ces dispositions autoriseraient également la tenue de négociations en vue d'obtenir l'abandon d'un titre et, en cas d'échec des négociations, l'annulation du titre, et l'octroi d'une indemnité à payer au titulaire pour l'abandon ou l'annulation.

[24] Projet de loi C-49, articles 76 et 185.

[25] Projet de loi C-49, articles 75-76 et 185.

[26] Projet de loi C-49, articles 76 et 185.

[27] Gouvernement du Canada, « Le Canada et la France travaillent ensemble dans les eaux de l'Atlantique » (17 mai 2005), en ligne :
<https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2005/05/canada-france-travaillent-ensemble-eau-x-atlantique.html>.