**Résumé législatif** **LS-396F**

# PROJET DE LOI C-10 : LOI CONCERNANT LES AIRES MARINES DE CONSERVATION DU CANADA

**Mollie Dunsmuir**
**Division du droit et du gouvernement**

**Le 28 mars 2001**
***Revisé le 30 novembre 2001***

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

**Direction de la recherche parlementaire**

# HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-10

| CHAMBRE DES COMMUNES | | SÉNAT | |
|---|---|---|---|
| **Étape du projet de loi** | **Date** | **Étape du projet de loi** | **Date** |
| Première lecture : | 20 février 2001 | Première lecture : | 28 novembre 2001 |
| Deuxième lecture : | 16 mai 2001 | Deuxième lecture : | 5 février 2002 |
| Rapport du comité : | 1er novembre 2001 | Rapport du comité : | 5 juin 2002 |
| Étape du rapport : | 6 novembre 2001 | Étape du rapport : | |
| Troisième lecture : | 27 novembre 2001 | Troisième lecture : | 12 juin 2002 |

Sanction royale : 13 juin 2002

Lois du Canada 2002, chapitre 18

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

# TABLE DES MATIÈRES

**Page**

CONTEXTE ..... 1

DESCRIPTION ET ANALYSE ..... 3

A. Préambule ..... 3
B. Titre abrégé, définitions, etc. ..... 4
C. Aires marines de conservation ..... 5
D. Administration ..... 8
E. Interdictions ..... 9
F. Règlements ..... 10
G. Application de la loi ..... 12
H. Infractions et peines ..... 13
I. Atténuation des dommages à l'environnement ..... 14
J. Modifications corrélatives ..... 14

COMMENTAIRE ..... 15

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# PROJET DE LOI C-10 : LOI CONCERNANT LES AIRES MARINES NATIONALES DE CONSERVATION DU CANADA*

## CONTEXTE

Les aires marines nationales de conservation ont pour objet de préserver des exemples représentatifs des 29 environnements marins du Canada dans les eaux côtières et dans les Grands Lacs. L'orientation initiale du programme provient de la *Politique sur les parcs marins nationaux* publiée en 1986. En 1994, l'Agence Parcs Canada a déposé au Parlement un document intitulé *Principes directeurs et politiques opérationnelles*(1) et, en 1995, a produit *D'un océan à l'autre*, le plan du réseau national des aires marines de conservation, qui résume les caractéristiques des 29 environnements marins désignés. En 1996, l'Agence a diffusé un document de discussion intitulé *Le cap à suivre – Pour une Loi sur les aires marines de conservation*(2).

Le changement de nom de « parc marin » à « aire marine de conservation » reflète le fait que les aires nationales de conservation marine ne sont pas que des « parcs dans l'eau ». Elles impliquent une collaboration entre plusieurs ministères fédéraux. En vertu de la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada peut créer des « zones de protection marine ». De plus, Environnement Canada peut créer des « réserves nationales de la faune » et des « réserves marines d'espèces sauvages » en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages au Canada*, ainsi que

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Voir le site Web de Parcs Canada à : http://www.parcscanada.gc.ca/library/PC_Guiding_Principles/PARC279_f.htm.

(2) Voir le site Web de Parcs Canada à : http://www.parkscanada.pch.gc.ca/library/to_NMCA_act/to_act1f.htm.

des « refuges d'oiseaux migrateurs » en vertu de la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*.

En général, cependant, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada s'arrêtent à des questions précises pour régler des problèmes particuliers de gestion des ressources, tandis que le programme de Parcs Canada vise à fournir un échantillon représentatif des divers milieux présents dans les eaux territoriales du Canada et dans les Grands Lacs. Contrairement aux parcs nationaux, dont les ressources sont totalement protégées, les aires marines de conservation sont gérées de façon à permettre une exploitation écologique des ressources et à privilégier les loisirs, le tourisme, l'enrichissement des connaissances et la recherche.

Le projet de loi C-10 permet à Parcs Canada de mettre en oeuvre une stratégie nationale des aires marines de conservation. À l'heure actuelle, des ententes fédérales-provinciales sont en place ou en cours de négociation pour quatre parcs représentant cinq des 29 régions marines : Gwaii Haanas (régions marines de la plate-forme de la Reine Charlotte et du détroit d'Hécate); Fathom Five (région de la baie Georgienne), région du lac Supérieur (projet); sud du détroit de Georgie (projet, région du détroit de Georgie). Le parc marin du Saguenay et du Saint-Laurent représente une sixième région (estuaire du Saint-Laurent), mais n'est pas touché par le projet de loi C-10 puisqu'il fait déjà l'objet d'une loi adoptée en 1997.

Le projet de loi C-48, prédécesseur du projet de loi C-10, a été déposé pendant la première session de la 36$^{e}$ législature, le 11 juin 1998. Il a été renvoyé au Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes, qui a entendu des témoignages en février et en mars 1999. Lorsque le Comité a déposé son septième rapport (« les amendements de 1999 ») à la Chambre des communes, plusieurs amendements importants ont été adoptés. Le projet de loi C-48 est mort au *Feuilleton* lorsque la première session de la législature a été prorogée, mais il a été présenté de nouveau sous le numéro C-8 à la deuxième session de la 36$^{e}$ législature. Le projet de loi C-8 a été déposé en deuxième lecture, a été renvoyé au Comité, et a fait l'objet d'un rapport avec amendements. Il est mort lui aussi au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été dissous en octobre 2000. Le projet de loi C-10, déposé le 20 février 2001, incorpore les amendements de 1999, ainsi que ceux qui ont été proposés à l'étape du rapport du projet de loi C-8.

**Le projet de loi C-10 a été renvoyé le 16 mai 2001 au Comité permanent du patrimoine canadien, qui a fait rapport le 1$^{er}$ novembre 2001 en proposant des**

**amendements. Le projet de loi a été accepté à l'étape du rapport, avec un amendement additionnel, et a fait l'objet d'une troisième lecture le 27 novembre 2001.**

## DESCRIPTION ET ANALYSE

### A. Préambule

Le préambule du projet de loi C-10 énonce plusieurs principes, notamment :

- qu'il est important de préserver les écosystèmes marins naturels et leur équilibre pour maintenir la diversité biologique;
- que le gouvernement s'engage à appliquer le principe de prudence à la conservation et à la gestion de l'environnement marin de sorte que l'absence de certitude scientifique ne puisse servir de motif pour retarder l'application de mesures préventives lorsque l'environnement est menacé.

Le préambule souligne également la nécessité :

a. d'établir un réseau d'aires marines de conservation représentatives des océans et des Grands Lacs au Canada et assez étendues pour assurer le maintien d'écosystèmes marins en santé;

b. de contribuer comme pays à l'établissement d'un réseau mondial d'aires marines protégées;

c. de tenir compte des conséquences qu'auront pour les écosystèmes les décisions en matière de planification et de gestion des aires marines de conservation;

d. de donner aux Canadiens et aux étrangers la possibilité de comprendre et d'apprécier le patrimoine naturel et culturel marin du Canada;

e. de reconnaître que le milieu marin est essentiel au bien-être social, culturel et économique des communautés côtières;

f. de permettre l'utilisation écologique des ressources marines au bénéfice durable des communautés côtières;

g. de promouvoir la connaissance du milieu marin, ainsi que la recherche et le contrôle dans ce milieu;

h. de faire participer à la création et au maintien de ces aires les organismes fédéraux et provinciaux, les communautés autochtones et côtières touchées et les organismes constitués en vertu des accords sur les revendications territoriales.

Les trois derniers paragraphes ont été ajoutés par suite des amendements de 1999.

**Le rapport du Comité a apporté plusieurs amendements au préambule, tous dans le troisième paragraphe, qui porte sur l'affirmation de certaines valeurs par le Parlement. Dans l'alinéa concernant la nécessité de permettre l'utilisation écologiquement durable des réserves marines, on a ajouté « par le zonage de ces aires marines de conservation ». Un nouvel alinéa affirme la nécessité de « tenir compte, tant dans la planification des aires marines de conservation que par la suite dans leur gestion, des connaissances écologiques traditionnelles ». On a légèrement restructuré le dernier alinéa, portant sur la participation et la consultation, et l'on parle maintenant des « organisations et gouvernements autochtones » et non plus seulement des « organisations autochtones ». Cette mention des « gouvernements autochtones » a été ajoutée dans tout le projet de loi, aux endroits où elle s'avérait pertinente.**

B. Titre abrégé, définitions, etc.

L'article premier donne le titre abrégé : *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* (la *Loi*). Celui des projets de loi C-48 et C-8 était *Loi sur les aires marines de conservation*.

Le paragraphe 2(1) présente les définitions. « Ministre » s'entend du ministre du Patrimoine canadien.

« Immersion » et « déchets et autres matières » sont définis comme dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, tandis que « pêche » est défini comme dans la *Loi sur les pêches*. Cela devrait faciliter la gestion coordonnée des aires marines de conservation.

Le « garde d'aire marine de conservation » et l'« agent de l'autorité » sont désignés en vertu des articles 18 et 19 (voir la section G du présent résumé). Le « directeur » est nommé en vertu de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*. Les « aires marines de conservation » nationales seront énumérées à l'annexe 1 et les « réserves » à vocation d'aire marine nationale de conservation, à l'annexe 2. Les « terres domaniales » sont celles qui appartiennent au gouvernement du Canada ou qu'il peut aliéner.

Une des définitions les plus importantes est probablement celle « d'écosystème », parce que le paragraphe 9(3) prévoit que « la priorité est accordée » – dans l'établissement et toute modification du plan directeur pour la protection des aires marines de conservation et le maintien

de la biodiversité – « à la gestion des écosystèmes et au principe de la prudence ». La définition est la même que dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* :

> « écosystème » Unité fonctionnelle constituée par le complexe dynamique résultant de l'interaction des communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes qui y vivent et de leur environnement non vivant.

Le paragraphe 2(2) résulte des amendements de 1999 et affirme que la *Loi* ne porte pas atteinte à la protection des droits existants – ancestraux ou issus de traités – découlant de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le paragraphe 2(3), ajouté dans ce projet de loi, précise que la constitution d'une aire marine de conservation dans la zone économique exclusive du Canada n'implique aucune revendication nouvelle de droits, de compétence ou d'obligations dans cette aire.

**Le rapport du Comité a ajouté un nouveau paragraphe 2(4), confirmant que la *Loi* s'applique aux réserves. Au départ, cette disposition était l'article 30, qui a été supprimé par le rapport. L'article 6 décrit le processus suivi pour la création d'une nouvelle réserve.**

L'article 3 confirme que la *Loi* lie le Canada et les provinces.

C. Aires marines de conservation

Le paragraphe 4(1) précise que les aires marines de conservation sont créées afin de « protéger et conserver les aires marines pour le plaisir et l'enrichissement des connaissances de la population canadienne et mondiale ». Le paragraphe 4(2) explique que des « réserves » à vocation d'aires marines de conservation sont constituées lorsqu'un peuple autochtone revendique des droits sur tout ou partie du territoire et que le gouvernement fédéral a accepté d'engager des négociations à cet égard dans le cadre de revendications territoriales globales. L'article 2(4) précise que la *Loi* s'applique à une réserve de la même façon qu'à une aire marine de conservation. **Le rapport du Comité a amendé les paragraphes 4(2) et 4(3), pour clarifier la relation entre les aires marines de conservation, les réserves et les revendications territoriales des Autochtones.**

Le paragraphe 4(3) exige que les aires marines et les réserves soient gérées et utilisées « de façon durable » afin de répondre aux besoins des générations présentes et futures sans compromettre les écosystèmes qui en font partie. Le paragraphe 4(4), découlant des amendements de 1999, exige que les aires marines de conservation soient divisées en zones, dont certaines sont

destinées à l'utilisation durable – du point vue écologique – des ressources marines, et d'autres, à la protection intégrale des « caractères distinctifs et [d]es écosystèmes fragiles ».

**Le rapport du Comité a apporté plusieurs amendements au paragraphe 4(4). On a supprimé le passage « Afin d'assurer l'utilisation durable des ressources marines » au début du paragraphe, parce qu'on estimait qu'il était redondant. La version amendée exige l'établissement d'au moins une zone favorisant l'utilisation écologiquement durable des ressources marines, et d'au moins une autre zone qui protège intégralement les caractères distinctifs ou les éléments sensibles des écosystèmes. Dans ce dernier cas, on a remplacé le mot « fragiles » par « sensibles », et « écosystèmes » par « éléments des écosystèmes ».**

Selon le paragraphe 5(1), sous réserve de l'article 7, le gouverneur en conseil peut créer ou agrandir des aires de conservation en ajoutant à l'annexe 1 le nom et la description de l'aire nouvelle, ou en y changeant la description de l'aire agrandie. Le paragraphe 5(3) interdit tout changement à l'annexe 1 qui aurait pour effet de réduire la superficie d'une aire de conservation sans intervention législative. Le pouvoir de créer une aire marine de conservation s'applique aux eaux intérieures, à la mer territoriale et à la zone économique exclusive, ainsi qu'à toutes les terres et îles du littoral canadien. Le paragraphe 5(2) limite les ajouts ou les modifications à l'annexe 1 aux situations où le pouvoir du Canada de créer une aire marine de conservation ne peut être contesté par une province ou un groupe autochtone.

**Comme les membres du Comité avaient certaines inquiétudes au sujet de ce qui pourrait survenir si le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial revendiquaient tous deux la propriété de terres sises dans un secteur proposé comme aire marine de conservation, le Comité a ajouté un nouveau paragraphe à l'article 5. Le paragraphe 5(3) dispose maintenant que le gouverneur en conseil peut modifier l'annexe 1 pour y retrancher le nom ou modifier la description d'une aire marine de conservation, si un tribunal conclut que le gouvernement fédéral n'a pas un titre incontestable sur les terres situées dans cette aire marine.**

L'article 6 traite des réserves à vocation d'aires marines de conservation, sous réserve de l'article 7. Lorsqu'une partie d'une aire marine de conservation fait l'objet d'une revendication territoriale globale, le nom et la description de la réserve sont ajoutés à l'annexe 2. Une fois la revendication réglée, le gouverneur en conseil peut retrancher la description de la réserve à l'annexe 2 et ajouter le nom et la description de la réserve à l'annexe 1.

**Le rapport du Comité a ajouté un nouveau paragraphe 6(3), qui correspond au paragraphe adjoint à l'article 5 relativement à une éventuelle décision judiciaire sur le titre de propriété.**

L'article 7 exige que toute modification proposée aux annexes 1 ou 2 pour créer ou agrandir une aire marine de conservation ou une réserve soit déposée devant chaque chambre du Parlement, accompagnée de renseignements sur l'aire ou la réserve et sur les consultations et le plan de directeur provisoire. La modification est soumise au comité permanent de chaque chambre, qui peut faire rapport dans les 20 jours. Si un comité rejette la modification, une motion visant son adoption est débattue par la chambre dont il dépend pendant au plus trois heures.

**Le rapport du Comité a apporté deux amendements majeurs à l'article 7. Tout d'abord, pour harmoniser le projet de loi avec la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, le délai dont dispose le comité de chaque chambre pour faire rapport à la chambre dont il relève passe de 20 à 30 jours de séance. Ainsi, lorsqu'aucun des comités n'a présenté de rapport, il doit s'écouler 31 (et non plus 21) jours de séance avant qu'une modification puisse être apportée. En outre, on a supprimé la limite de trois heures imposée au débat lorsqu'un comité fait rapport à la chambre dont il relève.**

**Deuxièmement, on a considérablement étoffé la disposition portant sur le dépôt au Parlement des autres rapports sur les aires marines de conservation envisagées pour que ces rapports comprennent une documentation plus vaste. Dans son rapport, le Comité exigeait la communication de renseignements précis sur les organisations et les groupes consultés et sur la date de la consultation, en plus d'un résumé des commentaires formulés. À l'étape du rapport, une autre modification a été approuvée, exigeant également le dépôt des résultats de toute évaluation des ressources minérales et énergétiques.**

Si une des chambres adopte une motion d'adoption du rapport rejetant la modification proposée à l'annexe 1, cette modification ne peut être apportée. Si aucune motion n'est présentée dans l'une ou l'autre des chambres après **31 jours de séance**, la modification proposée à l'annexe 1 est autorisée. « Jour de séance » n'est pas défini, de sorte que le comité sénatorial aurait 20 jours de séance du Sénat pour faire rapport, ce qui pourrait prolonger considérablement le processus.

Comme le projet de loi C-10 ne crée ni aire marine de conservation nationale ni réserve, les annexes 1 et 2 sont actuellement vides. Une fois la *Loi* adoptée, les aires marines de conservation existantes seront ajoutées aux annexes.

D. Administration

L'article 8 affirme que le ministre du Patrimoine canadien est responsable des aires marines de conservation pour tout ce qui n'est pas attribué de droit à d'autres ministères fédéraux. Le Ministre reçoit un large mandat pour l'application de la *Loi*; ce mandat lui permet, entre autres, d'effectuer des recherches scientifiques et des études fondées sur le savoir écologique traditionnel et le savoir autochtone traditionnel relatif aux aires marines de conservation. Le Ministre peut également passer des ententes avec des ministres et des organismes fédéraux et provinciaux, des gouvernements locaux et autochtones, des organes créés en vertu des ententes territoriales, ainsi que des ONG. **Le rapport du Comité a modifié le paragraphe 8(4) de façon telle que le Ministre puisse également conclure des ententes avec des personnes.**

L'article 9 exige que le Ministre établisse un plan directeur de l'aire marine de conservation dans les cinq ans de sa création, après une consultation poussée. Ce plan, qui doit être déposé devant les deux chambres, prévoit la protection des écosystèmes, l'utilisation et le zonage. Le Ministre doit revoir le plan au moins une fois tous les cinq ans. Le paragraphe 9(3) énonce les deux grandes priorités qui doivent présider à l'élaboration du plan directeur : 1) la gestion des écosystèmes et 2) le principe de prudence. L'article 9 prévoit également que les dispositions du plan traitant de la pêche, de l'aquaculture, de la navigation et de la sécurité maritime doivent faire l'objet d'une entente entre le ministre du Patrimoine et le ministre des Pêches et des Océans. Tout plan visant des terres soumises à un accord sur des revendications territoriales autochtones doit être compatible avec l'accord.

**Le rapport du Comité a ajouté la mention des « plans directeurs provisoires » à celle des « plans directeurs ». En outre, le passage prévoyant l'établissement d'un plan directeur « traitant de la protection des écosystèmes, des modalités d'utilisation et du zonage » a été remplacé et exige maintenant l'établissement d'un plan « qui comporte une perspective écologique à long terme de cette aire et des dispositions visant la protection des écosystèmes, les modalités d'utilisation, le zonage, la sensibilisation du public et le suivi de l'évolution de cette aire ».**

Les articles 10 et 11 traitent des consultations et des comités consultatifs. Le paragraphe 10(1) exige que le Ministre consulte diverses parties :

- les ministres et organismes fédéraux et provinciaux concernés;
- les communautés côtières touchées;
- les organisations autochtones et les organismes créés aux termes d'accords sur les revendications territoriales.

Le Ministre peut également consulter toutes les parties qu'il estime indiquer. Au moins aux deux ans, il doit déposer devant chaque chambre du Parlement un rapport sur l'état des aires marines de conservation et sur l'établissement d'un réseau représentatif de ces aires. **Le rapport du Comité précisait le caractère obligatoire de cette consultation faite par le Ministre. Il soulignait également que l'exigence de consultation s'appliquait aussi bien à la modification qu'à la création des aires marines de conservation, et aussi bien à la prise de règlements qu'à l'élaboration de politiques.**

L'article 11 exige que le Ministre crée un comité consultatif de gestion pour chaque aire de conservation, après consultation des organismes gouvernementaux qu'il juge indiqués. Le paragraphe 11(2) lui permet d'établir d'autres comités consultatifs sur la politique ou l'administration des aires de conservation. **Le rapport du Comité a amendé le paragraphe 11(3) pour indiquer que le Ministre doit consulter les organismes fédéraux et provinciaux, les organisations et gouvernements autochtones, les organismes constitués aux termes d'accords sur des revendications territoriales et les communautés côtières touchés, ainsi que les autres parties qu'il estime indiquées. Initialement, le libellé du projet de loi était beaucoup plus vague en ce qui a trait aux catégories de personnes à consulter.**

## E. Interdictions

L'article 12 interdit d'aliéner les terres domaniales ou de les utiliser autrement que de la manière permise par la *Loi* et ses règlements.

L'article 13 interdit formellement la prospection ou l'exploitation des hydrocarbures, des minéraux, des agrégats ou d'autres matières inorganiques dans une aire marine de conservation.

L'article 14 interdit de se débarrasser de substances dans les eaux d'une aire marine de conservation à moins que le directeur ne l'autorise ou que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) ne le permette. En outre, la délivrance d'un permis en vertu de la LCPE exige l'agrément du Ministre. Les dispositions de la LCPE qui prévoient l'immersion sans permis, quand cela est nécessaire pour éviter un danger à la vie humaine ou, dans certaines circonstances, pour transporter des installations, s'appliquent également aux aires marines de conservation. **Version anglaise seulement du projet de loi : À l'article 14 (portant sur l'immersion de substances), l'expression « into the waters of a marine park » a été remplacée par « within a marine park ».**

L'article 15 permet au directeur de délivrer, de modifier, de suspendre ou de résilier les permis ou autres autorisations régissant des activités dans l'aire marine de conservation, dans la mesure où celles-ci sont autorisées par règlement. Conformément aux amendements de 1999, le paragraphe 15(2) précise qu'un permis délivré sous le régime de la *Loi sur les pêches* est valide sous celui de la *Loi*, sous réserve des règlements pris sur la recommandation du ministre du Patrimoine et du ministre des Pêches et des Océans. Le paragraphe 15(3) précise que le directeur ne peut suspendre ou résilier les permis ou licences délivrés sous le régime de la *Loi sur les pêches*.

**Le rapport du Comité resserre de deux façons le libellé de l'article 15 : 1) en précisant que le directeur d'une aire marine de conservation ne peut délivrer ou modifier que les permis qui sont compatibles avec le plan directeur; 2) en précisant que les seuls types de permis délivrés en vertu de la *Loi sur les pêches* qui sont protégés sont les permis et licences « de pêche ».**

## F. Règlements

L'article 16 permet au gouverneur en conseil de réglementer des domaines très divers pour le contrôle et la gestion des aires de conservation, à condition de respecter le droit international. Cela confirme que la *Loi* ne vise pas à donner au Canada de nouveaux pouvoirs sur les mers, mais seulement à réglementer les droits existants. Les règlements peuvent porter sur :

- la protection des écosystèmes et des ressources culturelles, historiques et archéologiques;
- la gestion de l'exploitation des ressources renouvelables, comme la pêche ou l'aquaculture;

- le zonage des aires marines de conservation;
- la réglementation ou l'interdiction d'activités ou l'utilisation des installations dans les aires de conservation;
- les permis visés à l'article 15 et les frais d'utilisation des ressources, des installations et des services;
- la réglementation des baux et des autres instruments juridiques relatifs aux terres domaniales dans les aires de conservation;
- la sécurité du public;
- les aéronefs qui peuvent menacer ou perturber la faune et la flore, ou leur habitat;
- les activités de recherche scientifique;
- l'immersion de déchets ou d'autres matières dans les zones marines de conservation non visées par les dispositions pertinentes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*;
- les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, dans la mesure où ils s'appliquent aux aires marines de conservation.

**Le rapport du Comité a ajouté un nouveau paragraphe 16(1.1), qui précise que les règlements pris en vertu de l'article 16 ne s'appliquent pas aux opérations de recherche et de sauvetage menées par une autorité fédérale.**

Certains règlements – qui concernent la gestion des pêches et la conservation des stocks, qui restreignent ou interdisent la pêche, l'aquaculture ou la navigation maritime ou encore qui ont une incidence sur la sécurité maritime – ne peuvent être pris que sur recommandation du ministre du Patrimoine et du ministre des Pêches et des Océans. Les règlements qui restreignent ou interdisent la navigation ou les activités liées à la sécurité maritime et qui peuvent être pris sous le régime de la *Loi sur la marine marchande du Canada* ou la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, ainsi que les règlements qui concernent la navigation aérienne, ne peuvent être pris que sur recommandation conjointe du ministre du Patrimoine et du ministre des Transports.

Les règlements pris sur la recommandation de deux ministres l'emportent sur ceux qui sont pris sous le régime de la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la protection des pêches côtières*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, la *Loi sur la protection des eaux navigables* et la *Loi sur l'aéronautique*.

Le paragraphe 16(6) permet au gouverneur en conseil de régir les activités que les Autochtones peuvent exercer dans une aire de conservation, en raison de leur droits existants –

ancestraux ou issus de traités – reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. **Le rapport du Comité a supprimé le paragraphe 16(6), jugé redondant par suite du renforcement des autres dispositions sur la consultation.**

L'article 17 permet au gouverneur en conseil d'exempter des règlements un navire ou un aéronef exploités par le Canada, une province ou un État étranger si cela est nécessaire dans l'intérêt de la souveraineté ou de la sécurité du Canada. Une exemption est également permise pour toute activité maritime compatible avec l'objet de la *Loi*.

**Le rapport du Comité a amendé l'article 17 pour faire en sorte qu'on dispose d'un mécanisme plus souple pour répondre à une urgence nationale ou agir dans l'intérêt de la sécurité nationale. Selon le ministère de la Défense nationale, le libellé initial de l'article 17 compliquait excessivement le processus d'approbation d'une exemption en situation d'urgence.**

G. Application de la loi

Les articles 18 et 19 traitent de la désignation des gardes des aires marines de conservation et des agents de l'autorité pour l'application de la *Loi*. Les gardes sont nommés sous le régime de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* et ont pour fonction d'appliquer la *Loi* et ses règlements partout au Canada et dans la zone économique exclusive du Canada. Les agents de l'autorité sont des employés du fédéral, des provinces, des municipalités ou d'une autre administration locale dont les fonctions comportent le contrôle d'application de lois et ils ont le pouvoir de faire respecter des dispositions précises de la *Loi* et de ses règlements dans des aires marines de conservation précises. Les gardes et les agents de l'autorité sont des agents de la paix au sens du *Code criminel*.

L'article 20 exige que les gardes et les agents prêtent serment et reçoivent un certificat attestant leurs qualités. Pour les agents, ce certificat comporte une description des dispositions et des règlements qu'ils ont le pouvoir de faire respecter, et l'aire dans laquelle ce pouvoir s'exerce. Ils ont également le droit d'entrer ou de circuler sur un terrain privé.

L'article 21 permet à un garde ou à un agent d'arrêter sans mandat toute personne prise en flagrant délit d'infraction à la *Loi* ou dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis ou qu'elle est sur le point de commettre une telle infraction. Un garde peut également arrêter une personne qui contrevient à une autre loi, à moins que l'infraction ait lieu dans une

partie de l'aire de conservation située dans la zone économique exclusive. Ces pouvoirs doivent être exercés conformément au *Code criminel.*

L'article 22 expose les dispositions sur la perquisition et la saisie dont le garde ou l'agent peuvent se prévaloir lorsqu'un juge de paix leur délivre un mandat. Le paragraphe 22(3) permet au garde ou à l'agent d'exercer sans mandat une perquisition et une saisie « lorsque l'urgence de la situation rend difficilement réalisable l'obtention du mandat, sous réserve que les conditions de délivrance de celui-ci soient réunies ». La *Loi* ne précise pas ce qu'est « l'urgence de la situation », mais selon le paragraphe 8(2.3) de l'ancienne *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, il y a notamment urgence dans les cas où le délai d'obtention du mandat risquerait soit de mettre en danger des personnes, soit d'entraîner la perte ou la destruction d'éléments de preuve.

L'article 23 permet la garde des objets saisis, en invoquant essentiellement les dispositions actuelles du *Code criminel*. Si on ne peut identifier le propriétaire d'un objet saisi, cet objet est confisqué au profit de la Couronne (fédérale ou provinciale, selon l'employeur de l'agent en cause). Si l'article saisi est périssable, le garde ou l'agent peut en disposer ou le détruire à sa discrétion.

## H. Infractions et peines

L'article 24 fixe la peine à une amende maximale de 100 000 $ sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et de 500 000 $ sur déclaration de culpabilité par mise en accusation. La décision d'utiliser la procédure sommaire ou la mise en accusation est laissée à la discrétion du procureur et varie généralement selon la gravité de l'infraction. L'article 28 dispose qu'une poursuite par procédure sommaire se prescrit par deux ans à compter de la date à laquelle le Ministre a eu connaissance de l'infraction.

Les articles 25 et 26 expliquent comment traiter les objets saisis.

L'article 27 permet au tribunal de rendre une ordonnance imposant à la personne reconnue coupable, selon la nature et les circonstances de l'infraction :

- de s'abstenir d'une activité risquant d'entraîner la continuation ou la répétition de l'infraction;
- de prendre une mesure que le tribunal juge appropriée pour réparer ou éviter tout dommage résultant ou pouvant résulter de l'infraction;
- de rembourser le Ministre des frais de réparation ou de prévention des dommages engagés à la suite de l'infraction;

- de fournir un cautionnement en garantie de l'acquittement des obligations imposées par une ordonnance du tribunal;
- de se conformer « aux autres conditions [que le tribunal] estime justifiées ».

Si le tribunal décide de surseoir au prononcé de la sentence, il peut tout de même rendre les ordonnances susmentionnées. Si l'intéressé n'obéit pas aux ordonnances, ou s'il est reconnu coupable d'une autre infraction, le tribunal peut imposer une sentence dans les trois ans suivant la déclaration de culpabilité initiale.

I. Atténuation des dommages à l'environnement

L'article 29 traite de situations où un polluant est déversé dans une aire marine de conservation. Le responsable a le devoir de prendre des « mesures utiles » pour prévenir ou atténuer les dommages causés à l'environnement. Si le Ministre n'est pas satisfait des mesures prises, il peut ordonner aux parties responsables de prendre des mesures précises. Si elles n'obtempèrent pas, le Ministre peut prendre les mesures à leur place et à leurs frais. Cependant, le Ministre ne peut pas intervenir si les mesures peuvent être prises sous le régime de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* ou de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

**Selon le nouveau libellé du paragraphe 29, le Ministre a maintenant l'obligation (et non plus le choix) d'ordonner l'adoption des mesures utiles, s'il n'est pas satisfait des mesures prises.**

J. Modifications corrélatives

Les articles 31 à 41 apportent des changements mineurs à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, à la *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien* et à la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* pour reconnaître l'existence de la *Loi*.

**Le rapport du Comité a ajouté un nouveau paragraphe 31.1 aux modifications corrélatives, qui prévoit l'apport de légères modifications à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* pour harmoniser celle-ci avec les modifications apportées par le Comité au projet de loi C-10.**

COMMENTAIRE

Les aires nationales de conservation marine sont créées pour deux raisons :

- protéger et conserver des secteurs représentatifs des milieux marins et des milieux aquatiques des Grands Lacs au Canada;
- favoriser chez la population la connaissance, l'appréciation et la jouissance du patrimoine marin.

L'objet de la *Loi* jouit d'un large appui, mais des représentants des pêches et d'autres intervenants du secteur des ressources naturelles ont exprimé la crainte que la *Loi*, telle qu'elle est rédigée, puisse restreindre indûment leurs activités. On a également soulevé la question de savoir s'il convient que Patrimoine canadien soit le ministère parrain, plutôt que Pêches et Océans Canada, où le programme pourrait faire partie du plan de gestion intégrée des océans.

Plusieurs des amendements de 1999 ont été incorporés au projet de loi C-10 pour reconnaître l'importance des revendications territoriales globales et des accords sur les revendications territoriales en ce qui concerne les aires marines de conservation.

Un aspect du projet de loi qui pourrait susciter des réactions est la définition du *principe de prudence*. Si la définition de ce terme ne fait pas l'unanimité, le principe 15 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* de 1992 bénéficie d'un large soutien :

> Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Le projet de loi actuel développe largement cette notion en supprimant les références aux dommages *graves ou irréversibles*, à la certitude scientifique *absolue* (dans le texte anglais) et aux mesures *effectives* (« *cost-effective* » dans l'anglais). En comparaison, le préambule de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* suit de près la *Déclaration de Rio* :

> Attendu : que le gouvernement du Canada […] s'engage à adopter le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

La définition du *principe de la prudence* est susceptible d'être particulièrement importante, vu que le paragraphe 9(3) affirme que « la priorité est accordée, dans l'établissement et toute modification du plan directeur, à la gestion des écosystèmes et au principe de la prudence ».

**Les témoins qui ont comparu devant le Comité permanent du patrimoine canadien ont présenté un large éventail d'opinions. Les groupes environnementaux, clairement favorables au projet de loi, ont tout de même proposé divers amendements pour étayer les dispositions relatives à la protection de l'écosystème marin. Selon divers témoins, certaines activités halieutiques sont incompatibles avec la préservation des aires marines de conservation. Les groupes environnementaux estiment unanimement que l'administration des aires marines de conservation doit relever de Parcs Canada. Ils ont notamment souligné l'excellente réputation de Parcs Canada dans la gestion des parcs, en matière d'éducation publique et d'interprétation. À leur avis, ces aspects revêtiraient une importance toute particulière dans l'établissement des aires marines de conservation.**

**Les représentants de l'industrie de la pêche étaient généralement d'accord sur le concept des aires marines de conservation, mais ces dernières devraient, selon eux, être administrées par le ministre des Pêches et des Océans sous le régime de la *Loi sur les océans*.**

**Les représentants du secteur des ressources naturelles ont dénoncé l'interdiction absolue visant la prospection ou l'exploitation des hydrocarbures et des ressources minérales, à l'article 13. Ils étaient solidement appuyés par plusieurs représentants des collectivités côtières et intérieures du nord de la Colombie-Britannique, qui disaient avoir été insuffisamment consultés.**

**Quant aux groupes représentant les Premières Nations, ils ont souligné l'importance d'une consultation permanente et d'une constante prise en compte de leur point de vue. Dans l'ensemble, ils approuvaient le projet de loi, mais ont insisté sur le fait que Parcs Canada devait continuer de leur assurer une participation concertée, et de reconnaître et de préserver leur place dans les aires marines de conservation et les écosystèmes marins.**