

**PROJET DE LOI C-52 :
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES PÊCHES**

François Côté
Division des sciences et de la technologie

Sebastian Spano
Division du droit et du gouvernement

Le 13 juin 2005



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-52

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 20 mai 2005

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

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
COMMENTAIRE.....	4



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-52 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES PÊCHES*

CONTEXTE

Le projet de loi C-52 : Loi modifiant la Loi sur les pêches (conditions des permissions, baux, permis et licences) a été présenté à la Chambre des communes le 20 mai 2005. Il impose aux titulaires de permis de pêche l'obligation légale d'en respecter les conditions et dispose que la violation de ces conditions constitue une infraction.

Le projet de loi donne suite au *Rapport n° 75 – Désaveu* présenté par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation le 14 mars 2005. Le Comité a adopté une résolution abrogeant le paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario* (RPO) pris en application de la *Loi sur les pêches* (la *Loi*), au motif qu'il « empiète indûment sur les droits et libertés des personnes concernées et constitue un exercice inusité et surprenant des pouvoirs conférés par le Parlement ». La disposition, que le Comité juge contraire à la *Loi*, se lit comme suit : « il est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale d'enfreindre les conditions de son permis ». Le Comité avait déjà attiré l'attention de la Chambre et du Sénat sur le paragraphe 36(2) du RPO dans son *Rapport n° 66*, présenté en mars 2000.

La *Loi* traite principalement de la bonne gestion et du contrôle des pêches, de la protection et de la conservation du poisson, de la protection de son habitat ainsi que de la prévention de la pollution. Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral est responsable de la pêche côtière et intérieure et les provinces, de la propriété et des droits civils et de l'administration des terres publiques. Bien que le gouvernement fédéral conserve le pouvoir final de décision en matière de pêches, plusieurs jugements rendus par des

* 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.

tribunaux entre 1882 et 1898 ont confirmé les responsabilités législatives des provinces concernant la pêche intérieure. En conséquence, on a instauré un système permettant de déléguer aux provinces les pouvoirs administratifs fédéraux concernant de nombreuses pêcheries. Par exemple, c'est le RPO qui régit la pêche commerciale en Ontario.

La *Loi* n'a pas subi de réforme importante depuis son entrée en vigueur il y a 137 ans⁽¹⁾, mais a néanmoins fait l'objet au fil des ans plusieurs modifications qui ont comblé certaines de ses lacunes et lui ont permis de suivre l'évolution des modes de gestion du domaine. Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a manifesté son intention de modifier la structure de gestion des pêches canadiennes et d'actualiser les outils d'application dont il dispose. Beaucoup des changements envisagés nécessiteraient une réforme en profondeur de la *Loi*.

Le projet de loi C-52 a été présenté sans préavis ni indication relativement à son objectif. Il a toutefois eu deux précurseurs depuis deux ans. Le projet de loi C-43 : Loi modifiant la Loi sur les pêches a été lu pour la première fois le 11 juin 2003, mais n'a pas dépassé cette étape avant la fin de la session, le 12 novembre 2003. Il a été présenté de nouveau avec le numéro C-33 le 30 avril 2004, au cours de la 3^e session de la 37^e législature, mais le Parlement a été dissous avant la deuxième lecture. Les débats à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi C-33, qui ont eu lieu les 3 et 12 mai 2004, permettent de mieux comprendre ce que le gouvernement compte accomplir en présentant le projet de loi C-52. Les projets de loi C-43 et le C-33 proposaient deux modifications à la *Loi*. Premièrement, ils autorisaient le gouverneur en conseil à prendre des règlements sur les modalités de désignation relativement aux permis délivrés à des organisations autochtones. Deuxièmement, ils énonçaient que la violation des conditions d'un permis consenti sous le régime de la *Loi* constituait une infraction. Le projet de loi C-52 diffère en ce qu'il ne vise que le deuxième de ces objectifs.

Il convient de noter que les conditions attachées à un permis de pêche en font partie intégrante et que leur respect constitue un élément essentiel de la gestion et du contrôle des pêches et de la conservation et de la protection du poisson. La *Loi* et ses règlements d'application confèrent au ministre le pouvoir discrétionnaire non seulement de délivrer les permis de pêche, mais aussi de leur attacher des conditions concernant notamment les espèces de poisson, la quantité de poisson, l'équipement, la saison de pêche et les endroits où il est permis

(1) La *Loi* a fait l'objet d'une tentative de refonte il y a quelques années : en octobre 1996, le ministre Mifflin a présenté le projet de loi C-62, mort au *Feuilleton* au déclenchement des élections générales de 1997.

de pêcher. Les règlements guident le ministre dans l'établissement de ces conditions, que les personnes qui s'adonnent à la pêche doivent connaître et s'engager à respecter. Le permis est donc un outil à la fois de gestion et d'application en matière de pêche.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-52 ne compte que deux articles. Le premier ajoute l'article 10 après l'article 9 de la *Loi*⁽²⁾. Le paragraphe 10(1) rend obligatoire le respect des conditions de tout bail, permis ou licence délivré sous le régime de la *Loi*. La violation de ces conditions constitue une infraction aux termes de l'article 78, qui dispose que toute contravention à la *Loi* est une infraction. C'est aussi ce que prévoit, à l'heure actuelle, le paragraphe 36(2) du RPO.

Le paragraphe 10(2) précise que les baux, permis et licences ne sont pas des textes réglementaires. Cette disposition ne constitue pas une « dérogation » à la *Loi sur les textes réglementaires*. Selon le MPO, elle ne fait qu'indiquer que les milliers de permis de pêche délivrés chaque année ne constituent pas des textes de nature législative au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*.

L'article 2 du projet de loi prévoit la fixation par décret de sa date d'entrée en vigueur.

COMMENTAIRE

Selon le MPO, le principal objectif des modifications proposées est de préciser et de renforcer l'obligation faite par la *Loi* de respecter les conditions d'un permis de pêche. Le ministère a aussi indiqué que le projet de loi C-52 répond aux préoccupations exprimées par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qui en a pris connaissance, relativement à la légalité du paragraphe 36(2) du RPO. Au cours du débat en deuxième lecture, qui a débuté le 6 juin 2005, le ministre des Pêches et des Océans a affirmé avoir abordé la question avec certains membres du Comité, qui lui auraient dit que le projet de loi répondait aux préoccupations soulevées par ce dernier.

(2) La *Loi* ne comporte actuellement pas d'art. 10, car les art. 10 à 16 ont été abrogés en 1991.

Il faut savoir que les présidents du Comité mixte avaient indiqué au ministre que les modifications qu'aurait apportées le projet de loi C-43 – précurseur du présent projet de loi – auraient permis de répondre aux objections soulevées par le Comité concernant la légalité dudit paragraphe du RPO. Ils avaient toutefois dit, au sujet du paragraphe proposé 10(1), que certains parlementaires pourraient s'opposer à ce que la violation des conditions attachées aux permis puisse entraîner des sanctions pénales, y compris l'emprisonnement. Les présidents ont ajouté que cette proposition pourrait sembler peu souhaitable du point de vue législatif. Le Comité, selon son conseiller juridique, ne devait pas donner l'impression d'appuyer la teneur du projet de loi⁽³⁾.

Il faut aussi savoir que si le paragraphe 36(2) du RPO ne s'applique qu'à la pêche en Ontario, le nouvel article 10 de la *Loi* proposé dans le projet de loi C-52 s'appliquera à la pêche dans tout le pays.

En présentant le projet de loi le 20 mai 2005, le ministre s'est éloigné de l'intention exprimée dans ses lettres des 24 mars et 19 avril 2005 aux présidents du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Dans ces lettres, il avait affirmé ne pas vouloir dans l'immédiat présenter d'autre projet de loi modifiant la *Loi* et mentionné que « [l]e Ministère compte [...] entreprendre dès que possible un examen approfondi de la *Loi sur les pêches* »⁽⁴⁾. Ces propos ont, bien entendu, grandement influencé la décision du Comité de recommander l'abrogation du paragraphe 36(2) du RPO. Le Comité s'estimait « fondé à déduire de la lettre du ministre que des dispositions illégales, comme l'article 36(2) du *Règlement*, vont demeurer en vigueur pendant encore un certain temps »⁽⁵⁾.

Le rapport du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a été présenté au Sénat le 5 mai 2005 et à la Chambre des communes le 9 mai 2005. Conformément au paragraphe 19.1(5) de la *Loi sur les textes réglementaires*, la résolution du Comité aurait été réputée adoptée le quinzième jour de séance suivant la présentation du rapport devant chaque chambre, si aucune motion tendant à son rejet n'avait été déposée par un ministre.

(3) Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, *Témoignages*, 3^e session, 37^e législature, 11 mars 2004.

(4) Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, *Rapport n^o 75 – Désaveu*, appendice B, 1^{re} session, 38^e législature, 5 mai 2005.

(5) *Ibid.*, appendice C.

Le 3 juin 2005, le ministre des Pêches et des Océans a présenté la motion suivante : « Que, étant donné l'importance de la pêche en Ontario et le dépôt du projet de loi C-52, Loi modifiant la Loi sur les pêches (conditions des permissions, baux, permis et licences) par le ministre des Pêches et des Océans qui tient compte des questions soulevées par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, et conformément au paragraphe 124 du Règlement et le paragraphe 19.1(5) de la Loi sur les textes réglementaires, la résolution du Comité mixte permanent prévoyant que le paragraphe 36(2) du Règlement de pêche de l'Ontario de 1989 soit abrogé, déposée à la Chambre le 9 mai 2005 dans son deuxième rapport (Rapport n° 75 – Désaveu), soit rejetée, et que cette question soit renvoyée au Comité mixte permanent pour une étude plus approfondie. »⁽⁶⁾ Le débat sur cette motion a eu lieu le 8 juin 2005, conformément à l'article 128 du *Règlement*. La Chambre a adopté la motion, ce qui fait que le paragraphe 36(2) ne sera pas abrogé pour l'instant. En déposant cette motion, le ministre souhaitait empêcher que l'abrogation du paragraphe 36(2) du RPO crée un vide législatif en Ontario avant l'adoption du projet de loi C-52.

Le ministre des Ressources naturelles de l'Ontario, David Ramsey, avait écrit au ministre des Pêches et des Océans pour lui faire part de son inquiétude à cet égard. Il avait indiqué dans sa lettre : « sans ce mécanisme, l'Ontario n'aurait tout simplement plus les pouvoirs voulus pour faire respecter la réglementation applicable à la pêche commerciale. Il est tout à fait probable que la révocation du paragraphe 36(2) provoque le chaos dans ce secteur et nuise à la durabilité des ressources halieutiques. »⁽⁷⁾

En réponse à cette préoccupation, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a précisé que « [r]ejeter [le paragraphe 36(2)] changerait peut-être la manière dont le gouvernement peut obliger les titulaires de permis à en respecter les conditions, mais cela ne l'empêcherait absolument pas d'imposer ces conditions »⁽⁸⁾. Il a ajouté : « Que l'article 36(2) du *Règlement* soit maintenu ou abrogé, cela ne changera rien au pouvoir de délivrer des permis et d'en fixer les conditions ni à celui d'obliger leurs titulaires à respecter ces conditions. Punir la contravention aux conditions des permis en infligeant une amende ou un emprisonnement plutôt

(6) Chambre des communes, *Feuilleton des Avis*, n° 109, 6 juin 2005.

(7) Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (2005), appendice B.

(8) *Ibid.*, appendice C.

qu'en suspendant ou en révoquant les permis n'aurait aucun effet sur la viabilité de nos ressources halieutiques. »⁽⁹⁾

Enfin, il est à noter que d'autres lois fédérales contiennent des dispositions semblables à celle proposée dans le projet de loi C-52. Mentionnons, par exemple, la *Loi sur les transports au Canada*, qui oblige le détenteur d'une licence de service régulier ou à la demande à en respecter les conditions (par. 71(2) et 73(2)). De plus, l'article 174 prévoit que quiconque contrevient à la loi commet une infraction. De façon similaire, la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* énonce explicitement que la violation des conditions d'une licence ou d'un permis constitue une infraction (al. 48c)).

(9) *Ibid.*