

**PROJET DE LOI C-38 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR
LES PARCS NATIONAUX DU CANADA EN VUE DE
L'AGRANDISSEMENT DE LA RÉSERVE À VOCATION
DE PARC NATIONAL NAHANNI DU CANADA**

Sam N.K. Banks

Division de l'industrie, de l'infrastructure et des ressources

Matthew Barbuto

Division des affaires juridiques et législatives

Le 23 juillet 2009



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

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

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-38

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	9 juin 2009
Deuxième lecture :	17 juin 2009
Rapport du comité :	17 juin 2009
Étape du rapport :	17 juin 2009
Troisième lecture :	17 juin 2009

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	17 juin 2009
Deuxième lecture :	18 juin 2009
Rapport du comité :	18 juin 2009
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	18 juin 2009

Sanction royale : 18 juin 2009

Lois du Canada, 2009, ch. 17

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 :
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	3
A. Titre abrégé (art. 1)	3
B. Inobservation des modalités d'un permis d'utilisation des terres ou des eaux ou d'un ordre (art. 3).....	3
C. Trafic d'animaux sauvages (art. 4)	3
D. Braconnage et trafic (art. 5)	4
E. Application de la LPNC aux réserves (art. 6)	4
F. Ajout de l'article 41.1 (par. 7(1)).....	4
G. Dispositions transitoires (art. 10 et 11).....	5
H. Dispositions de coordination (art. 12).....	6
COMMENTAIRE.....	6
ANNEXE – CARTE DE L'ACTUELLE RÉSERVE À VOCATION DE PARC NATIONAL NAHANNI ET DE L'AIRE D'AGRANDISSEMENT	



CANADA

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT**

**PROJET DE LOI C-38 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR
LES PARCS NATIONAUX DU CANADA EN VUE DE
L'AGRANDISSEMENT DE LA RÉSERVE À VOCATION
DE PARC NATIONAL NAHANNI DU CANADA***

CONTEXTE

Le projet de loi C-38 : Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux du Canada en vue de l'agrandissement de la réserve à vocation de parc national Nahanni du Canada fait passer la superficie de la réserve de 4 766 à plus de 30 000 kilomètres carrés⁽¹⁾. Il a été déposé par le ministre de l'Environnement, l'honorable Jim Prentice, le 9 juin 2009. Le 17 juin, il a été, par consentement unanime, réputé : lu une deuxième fois; renvoyé à un comité plénier; avoir fait l'objet d'un rapport sans amendement; adopté à l'étape du rapport; et lu une troisième fois et adopté à la Chambre des communes. Le 18 juin, le projet de loi a été examiné par le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, a fait l'objet d'un rapport sans amendement présenté au Sénat, a franchi l'étape de la troisième lecture et a été adopté. Il a reçu la sanction royale le même jour.

Le vaste écosystème de Nahanni couvre 39 000 kilomètres carrés, en grande partie dans la région du Dehcho des Territoires du Nord-Ouest; environ le sixième se trouve dans la région visée par l'entente conclue avec les Dénés et les Métis du Sahtu. Une carte de l'actuelle réserve à vocation de parc national Nahanni et de l'aire d'agrandissement figure en annexe au présent résumé législatif.

Le projet de loi élargit la superficie de la réserve Nahanni afin de préserver un milieu sauvage canadien d'importance internationale, la réserve ayant été désignée site du

* 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) Parcs Canada, *Le gouvernement du Canada annonce l'agrandissement de la réserve de parc national du Canada Nahanni*, communiqué, Ottawa, 9 juin 2009
(http://www.pc.gc.ca/apps/cp-nr/release_f.asp?id=1337&andor1=nr).

patrimoine mondial en vertu de la Convention du patrimoine mondial de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). L'agrandissement de la réserve permettra aussi de protéger le bassin-versant de la rivière Nahanni-Sud et ses ressources ainsi que son milieu écologique exceptionnel. La zone élargie comprend les plus hautes montagnes et les plus vastes champs de glace des Territoires du Nord-Ouest, et elle protégera l'habitat des espèces sauvages de la région, y compris plusieurs espèces en péril.

En 2003, les Premières nations Dehcho et Parcs Canada ont signé un protocole d'entente prévoyant qu'ils travailleraient ensemble à l'agrandissement de la réserve. Les deux parties ont constitué le Groupe de travail sur l'expansion de Nahanni, qui a réalisé des études, géré des consultations et proposé les limites de la partie Dehcho du grand écosystème de Nahanni.

Environ 9 p. 100 de la partie de cet écosystème qui appartient aux Premières nations Dehcho sont exclus de la réserve, bien qu'enclavés par elle. Selon la fiche d'information de Parcs Canada rendue publique en même temps que le projet de loi, l'aire exclue « représente tout le potentiel d'hydrocarbures et à peu près la moitié du potentiel minier le plus important [de la région], de même que 100 % des concessions minières et des baux d'exploitation minière »⁽²⁾. Elle recouvre deux exploitations minières, qui poursuivront leurs activités sous le régime des règlements en vigueur. Le projet de loi reconnaît certains droits existants aux tierces parties dans l'aire d'agrandissement. Il vise ainsi à équilibrer la conservation et le développement durable en offrant des possibilités de développement économique aux habitants de la région.

La réserve Nahanni, y compris l'aire d'agrandissement, est une réserve à vocation de parc national, et non un parc national. Le paragraphe 4(2) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (LPNC) précise que des réserves à vocation de parc sont créées « lorsqu'un peuple autochtone revendique des droits ancestraux sur tout ou partie du territoire d'un projet de parc et que le gouvernement fédéral a accepté d'engager des négociations à cet égard ». Si la région était désignée comme « parc national », les Premières nations ne pourraient pas formuler des revendications territoriales à son égard, tandis qu'avec la désignation de « réserve à vocation de parc national », le gouvernement peut poursuivre les négociations sur les revendications territoriales.

(2) Parcs Canada, *Projet de loi créant l'une des plus grandes réserves à vocation de parc national au monde*, fiche d'information, Ottawa [9 juin 2009]
(http://www.pc.gc.ca/apps/cp-nr/release_f.asp?bgid=1098&andor1=bg).

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Titre abrégé (art. 1)

Selon l'article premier, le titre abrégé du projet de loi est « Loi créant l'une des plus grandes réserves à vocation de parc national au monde ».

B. Inobservation des modalités d'un permis d'utilisation des terres ou des eaux ou d'un ordre (art. 3)

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 24 de la LPNC, intitulé « Infractions et peines », par l'ajout d'un quatrième paragraphe. Le nouveau paragraphe 24(4) dispose qu'une personne qui contrevient aux modalités d'un permis d'utilisation des terres ou des eaux délivré en vertu des nouveaux paragraphes 41.1(3) et 41.1(4) est passible d'une peine sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Aux termes du paragraphe 41.1(3) (ajouté à la LPNC par le par. 7(1) du projet de loi; voir ci-dessous), le Ministre – c'est-à-dire le ministre responsable de Parcs Canada – peut accorder un permis d'utilisation des terres dans l'aire d'agrandissement pour une route d'accès à la mine. Si les conditions d'octroi du permis ne sont pas respectées, le contrevenant est passible d'une peine. Le paragraphe 41.1(4) (lui aussi ajouté par le par. 7(1) du projet de loi) dispose que le Ministre peut octroyer des permis pour l'utilisation des eaux situées dans l'aire d'agrandissement pour une route d'accès à la mine. Dans ce cas aussi, si les conditions d'octroi du permis ne sont pas respectées, le contrevenant est passible d'une peine.

Le nouveau paragraphe 24(4) prévoit aussi que quiconque contrevient aux ordres donnés par le directeur, un garde de parc ou un agent de l'autorité en ce qui concerne le permis d'utilisation des terres ou des eaux susmentionné commet une infraction et est passible d'une peine sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Ces nouveaux paragraphes sont nécessaires pour tenir compte des exploitations minières actuellement en activité à l'intérieur de l'aire d'agrandissement. Bien que complètement enclavées dans l'aire d'agrandissement, les mines sont exclues de cette aire et ne font pas partie de la réserve.

C. Trafic d'animaux sauvages (art. 4)

L'article 4 du projet de loi modifie le paragraphe 25(1) de la LPNC pour interdire le trafic des animaux sauvages, des végétaux et des objets à l'état naturel pris dans un parc ou

provenant d'un parc, sauf dans les cas autorisés par la LPNC ou les règlements. Auparavant, ce trafic ne pouvait se faire que s'il était autorisé par règlement.

D. Braconnage et trafic (art. 5)

L'article 5 du projet de loi modifie les paragraphes 26(1) et 26(3) de la LPNC pour interdire expressément la chasse et le trafic des espèces énumérées aux parties 1 et 2 de l'annexe 3 de la LPNC, sauf dans les cas permis par la LPNC ou les règlements. Comme au paragraphe 25(1), modifié par l'article 4 du projet de loi, ce trafic ne pouvait auparavant se faire que s'il était autorisé par règlement.

Les espèces énumérées à la partie 1 de l'annexe 3 sont le pluvier siffleur, le faucon pèlerin, le faucon gerfaut, la grue blanche d'Amérique, la chèvre de montagne, le mouflon d'Amérique, le mouflon de Dall, le crotale massasauga de l'est, l'ours grizzly et l'ours blanc.

Les espèces énumérées à la partie 2 de l'annexe 3 sont l'original, le bison, le loup, le wapiti, le cougar (lion de montagne), le cerf-mulet, le cerf de Virginie, le caribou, le saumon de l'Atlantique et l'ours noir.

E. Application de la LPNC aux réserves (art. 6)

L'article 6 du projet de loi remplace l'article 39 de la LPNC pour établir que la LPNC s'applique aux réserves comme s'il s'agissait de parcs, sous réserve des articles 40 à 41.1. Auparavant, la LPNC n'assujettissait cette disposition qu'à l'article 40, mais le projet de loi a ajouté l'article 41.1, dont il est question plus bas. Les articles 40 et 41 de la LPNC portent sur l'exploitation traditionnelle des ressources renouvelables par les Autochtones et sur le pouvoir du Ministre de conclure des accords avec le Conseil de la nation haïda en ce qui concerne la gestion et l'exploitation de la réserve à vocation de parc national Gwaii Haanas du Canada. Les articles 41 et 41.1 habilient le Ministre à conclure des accords ou à donner des permissions qui pourraient modifier l'application de la LPNC à la réserve agrandie.

F. Ajout de l'article 41.1 (par. 7(1))

Le paragraphe 7(1) du projet de loi définit l'aire d'agrandissement de la réserve à vocation de parc national Nahanni comme les terres visées aux parties II et III de la description de la réserve à l'annexe 2 de la LPNC (nouveau par. 41.1(1)).

Le projet de loi habilite le Ministre à délivrer des servitudes ou des permis d'utilisation des terres dans l'aire d'agrandissement pour donner accès aux mines (nouveau par. 41.1(2)). Le Ministre peut également délivrer, modifier, renouveler, suspendre et annuler les permis d'utilisation des terres ou des eaux (nouveaux par. 41.1(3) et (4)).

Les permis de pourvoirie qui ont été délivrés sous le régime de la *Loi sur la faune* des Territoires du Nord-Ouest et qui s'appliquent à des terres situées dans l'aire d'agrandissement resteront valides pour une période d'au plus dix ans. Toutefois, aucun nouveau permis ne sera délivré à l'égard de ces terres (nouveau par. 41.1(5)).

Selon le paragraphe 7(1) du projet de loi, la chasse, la possession et le transport d'animaux sauvages sont autorisés à la condition que la personne responsable soit accompagnée par un guide (nouveau par. 41.1(7)). Cette disposition définit aussi un guide comme une personne qui est titulaire d'un permis délivré conformément à la *Loi sur la faune* (nouveau par. 41.1(6)). Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant les activités des guides, des chasseurs et des titulaires de permis de pourvoirie dans l'aire d'agrandissement. Ces règlements visent à régir la chasse des animaux, l'utilisation des armes à feu, l'enlèvement et le mode de disposition de l'équipement et d'autres activités (nouveau par. 41.1(8)).

Les dispositions relatives aux permis de pourvoirie, aux guides, à la chasse et aux règlements concernant les activités des guides et des titulaires de permis de pourvoirie dans l'aire d'agrandissement, qui figurent aux nouveaux paragraphes 41.1(5) à 41.1(8), seront abrogées dix ans après la date à laquelle le projet de loi reçoit la sanction royale, soit en juin 2019. Ce délai permettra la continuation temporaire des entreprises existantes de guides et de pourvoyeurs dans la réserve et dans l'aire d'agrandissement. Pendant ce temps, la Couronne procédera à des négociations en vue d'acquiescer ces entreprises à une juste valeur marchande⁽³⁾.

G. Dispositions transitoires (art. 10 et 11)

L'article 10 du projet de loi dispose que les baux portant sur des terres domaniales de l'aire d'agrandissement qui sont en cours de validité à la date où le projet de loi reçoit la sanction royale restent valides et sont réputés avoir été octroyés sous le régime du projet de loi. L'article 11 prévoit qu'à la date de la sanction royale, le ministre responsable de Parcs Canada délivre des permis et autorisations pour remplacer les permis et autorisations d'utilisation des

(3) Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009, p. 9:88 (l'honorable Jim Prentice, ministre de l'Environnement).

terres ou des eaux en cours de validité et délivrés sous le régime de lois territoriales, selon les mêmes modalités et restrictions que ces derniers.

H. Dispositions de coordination (art. 12)

Le projet de loi renferme des dispositions de coordination qui visent à assurer la concordance avec le projet de loi C-16, que le Parlement a étudié en même temps. Le projet de loi C-16, qui a reçu la sanction royale le 18 juin 2009, a modifié plusieurs lois relevant d'Environnement Canada et de Parcs Canada et a créé la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*. Plus particulièrement, il a modifié les articles 24, 25 et 26 de la LPNC, qui portent sur les infractions et les peines en cas de violation des règlements concernant les permis d'utilisation des terres et des eaux ainsi que la chasse, le trafic ou la possession d'animaux sauvages. Les dispositions de coordination, qui forment l'article 12 du projet de loi C-38, veillent à ce que les nouvelles infractions concordent avec les dispositions des règlements pris en vertu du projet de loi C-16.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-38 est l'aboutissement d'une trentaine d'années d'efforts déployés par différents gouvernements pour accroître la superficie de la réserve à vocation de parc national Nahanni et ainsi mieux protéger les écosystèmes de la région. D'après l'information donnée sur une page Web de Parcs Canada : « Depuis 1984, Parcs Canada veut accroître la taille de la réserve de parc national Nahanni afin qu'elle représente mieux la région naturelle des montagnes du MacKenzie dans le réseau des parcs nationaux et améliorer l'intégrité écologique de la réserve de parc. »⁽⁴⁾

Le projet de loi a reçu un appui unanime à toutes les étapes du processus législatif et n'a pas, semble-t-il, suscité de controverses, mais ce qui est plus important, c'est que l'agrandissement de la réserve a le soutien des Premières nations Dehcho. Dans ses propos sur le projet de loi formulés à la Chambre des communes, le ministre de l'Environnement a dit que « nous n'aurions pas été saisis de ce projet de loi aujourd'hui sans la coopération et le leadership

(4) Parcs Canada, « Réserve de parc national du Canada Nahanni – Création du parc » (http://www.pc.gc.ca/pn-np/nt/nahanni/natcul/natcul1g_f.asp).

des Premières nations Deh Cho [...] Les Premières nations Deh Cho ont affiché un soutien constant et inépuisable pour l'agrandissement de la réserve de parc »⁽⁵⁾.

En plus des Premières nations Dehcho, la Tourism Industry Association of the Yukon a souscrit à l'agrandissement de la réserve⁽⁶⁾, tout comme la Yellowstone to Yukon Conservation Initiative⁽⁷⁾, organisation binationale sans but lucratif qui cherche à préserver et à conserver la faune, les plantes indigènes, l'habitat sauvage et les processus naturels de la région montagneuse qui s'étend du parc national de Yellowstone jusqu'au Yukon⁽⁸⁾. L'examen de la couverture médiatique du projet de loi ne fait ressortir aucune objection à l'agrandissement de la réserve.

(5) Chambre des communes, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 17 juin 2009, p. 4743 (l'honorable Jim Prentice, ministre de l'Environnement).

(6) « TIA Yukon Welcomes Park Expansion », *Whitehorse Star*, 24 juin 2009, p. 8.

(7) « Planned Nahanni Park Expansion Praised », *Whitehorse Star*, 19 juin 2009, p. 12.

(8) Yellowstone to Yukon Conservation Initiative, « About Us » (<http://www.y2y.net/Default.aspx?cid=374&lang=1>).

ANNEXE

CARTE DE L'ACTUELLE RÉSERVE À VOCATION DE PARC NATIONAL NAHANNI ET DE L'AIRE D'AGRANDISSEMENT

