



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



Projet de loi S-15 :

Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux du Canada et la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et apportant des modifications corrélatives à la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada

Publication n° 41-1-S15-F

Le 15 mars 2013

Révisée le 25 avril 2013

Sam N.K. Banks

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résument des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

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.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2013

Résumé législatif du projet de loi S-15
(Résumé législatif)

Publication n° 41-1-S15-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
2	DESCRIPTION ET ANALYSE	2
2.1	Partie 1 : Réserve à vocation de parc national de l'Île-de-Sable du Canada	2
2.1.1	Modifications à la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i> (art. 2 à 4)	2
2.1.1.1	Application de la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i> aux réserves	2
2.1.1.2	Ajout des articles 41.2 et 41.3	3
2.1.2	Modifications à la <i>Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers</i> (art. 5 à 8)	3
2.1.3	Modifications à la <i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada</i> (art. 9 à 11)	4
2.2	Partie 2 : Autres modifications à la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i> (art. 13 à 15).....	4
2.3	Entrée en vigueur (art. 12 et 16)	5

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI S-15 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES PARCS NATIONAUX DU CANADA ET LA LOI DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD CANADA – NOUVELLE-ÉCOSSE SUR LES HYDROCARBURES EXTRACÔTIERS ET APPORTANT DES MODIFICATIONS CORRÉLATIVES À LA LOI DE 2001 SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

1 CONTEXTE

Le projet de loi S-15 : Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux du Canada et la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et apportant des modifications corrélatives à la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (titre abrégé : « Loi sur le développement et la conservation des parcs nationaux du Canada ») a été déposé par le leader du gouvernement au Sénat le 12 février 2013. **Le 27 mars 2013, le projet de loi a été renvoyé au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Le Comité a ensuite présenté son rapport renfermant un amendement le 25 avril 2013.**

Le projet de loi a pour objet de créer la réserve à vocation de parc naturel de l'Île-de-Sable du Canada. Actuellement, l'île de Sable bénéficie de peu de protection et n'a pas le statut de parc.

Caractérisée par ses dunes herbeuses, l'île de Sable, île longue et étroite en forme de croissant située dans l'Atlantique Nord à environ 290 kilomètres au sud-est de la Nouvelle-Écosse, abrite plus de 190 espèces végétales, la plus grande colonie de phoques gris du monde et 350 espèces d'oiseaux, dont la sterne de Dougall, qui se reproduit sur l'île et est protégée en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. Les habitants les plus célèbres de l'île sont sans doute les chevaux sauvages, dont la population compte environ 375 individus. Située en bordure du plateau continental, l'île de Sable est exposée à des mers agitées et à de violentes tempêtes. Depuis 1583, plus de 350 navires ont fait naufrage sur l'île ou à proximité, ce qui lui a valu le surnom de « cimetière de l'Atlantique¹ ».

Le projet de loi S-15 est l'aboutissement d'années d'efforts déployés par les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse et diverses parties intéressées pour protéger la faune, la flore et les écosystèmes uniques de l'île de Sable. En 2004, les gouvernements fédéral et néo-écossais ont conclu « qu'il serait dans l'intérêt public d'utiliser une désignation fédérale d'aire protégée afin d'atteindre les objectifs de conservation de l'île de Sable² ».

Des efforts additionnels, notamment le dégagement de fonds en 2008 pour examiner la possibilité de faire de l'île une réserve nationale de faune, ont mené à la signature, en 2010, d'un protocole d'entente sur l'établissement d'une aire protégée fédérale sur l'île de Sable³. Dans la foulée de ce protocole d'entente, un groupe de travail a été mis sur pied et des consultations publiques, y compris avec les Mi'kmaq de la Nouvelle-

Écosse, ont été engagées en 2010 afin d'examiner les deux possibilités suivantes : désigner l'île de Sable réserve nationale de faune en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages* ou parc national sous le régime de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (LPNC)⁴. Il en est résulté la recommandation de désigner l'île de Sable parc national. Le 17 octobre 2011, les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse ont signé un protocole d'accord relatif à l'établissement d'un parc national sur l'île de Sable⁵.

Le projet de loi S-15 donne effet à cet accord en modifiant la LPNC. Il modifie également la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers* (LMACNEHE) pour interdire le forage pétrolier à l'intérieur d'une zone d'un mille marin autour de la réserve.

Le projet de loi désigne l'île de Sable réserve à vocation de parc national en reconnaissance du fait que l'île est visée par une revendication de droits ancestraux des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. Aux termes du paragraphe 4(2) de la LPNC, 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 ». Les Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse ont revendiqué leurs titres et leurs droits ancestraux auprès de la province de la Nouvelle-Écosse, et les gouvernements du Canada et néo-écossais négocient cette revendication selon le processus de négociation néo-écossais. Contrairement à la désignation de parc national, qui ne permettrait pas de revendications territoriales autochtones dans la zone du parc, celle de réserve à vocation de parc national permet aux gouvernements de poursuivre ces négociations relatives aux revendications territoriales.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 PARTIE 1 : RÉSERVE À VOCATION DE PARC NATIONAL DE L'ÎLE-DE-SABLE DU CANADA

2.1.1 MODIFICATIONS À LA *LOI SUR LES PARCS NATIONAUX DU CANADA* (ART. 2 À 4)

2.1.1.1 APPLICATION DE LA *LOI SUR LES PARCS NATIONAUX DU CANADA* AUX RÉSERVES

L'article 2 du projet de loi modifie l'article 39 de la LPNC pour établir que cette même loi s'applique aux réserves à vocation de parc comme s'il s'agissait de parcs, sous réserve des articles 40 à 41.3. Le projet de loi ajoute ainsi les articles 41.2 et 41.3 – qui sont décrits ci-dessous – aux dispositions restrictives 41 à 41.1 visées à l'article 39. Les articles 40 et 41 de la LPNC portent sur la prise en compte de l'exploitation traditionnelle des ressources renouvelables par les Autochtones et sur le pouvoir du ministre de l'Environnement de conclure des accords avec le Conseil de la nation haïda concernant la gestion et l'exploitation de la réserve à vocation de parc national Gwaii Haanas du Canada. Les articles 41 et 41.1 confèrent au Ministre le pouvoir de conclure des accords ou de délivrer des autorisations qui pourraient modifier l'application de la LPNC à la réserve à vocation de parc national Nahanni du Canada.

2.1.1.2 AJOUT DES ARTICLES 41.2 ET 41.3

L'article 3 du projet de loi ajoute à la LPNC les articles 41.2 et 41.3. En vertu de l'article 41.2, les baux, les servitudes et les permis d'occupation actuels portant sur l'île de Sable demeurent en vigueur pour l'application de la LPNC et peuvent être renouvelés si leurs modalités le permettent.

L'article 41.3 prévoit que les activités menées sur ou sous l'île de Sable qui ont été autorisées par l'Office Canada – Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers (l'Office) peuvent continuer d'être autorisées. L'Office a le pouvoir, en vertu de la LMACNEHE, d'autoriser des activités dans la zone au large de la Nouvelle-Écosse, y compris l'île de Sable. Toutefois, ces activités sont limitées à celles énoncées dans les modifications apportées à la LMACNEHE, décrites ci-dessous.

L'article 4 du projet de loi modifie l'annexe 2 de la LPNC par adjonction de la réserve à vocation de parc national de l'Île-de-Sable et de sa description officielle. L'annexe 2 contient la liste et la description officielle de toutes les réserves à vocation de parc national du Canada.

2.1.2 MODIFICATIONS À LA *LOI DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD CANADA – NOUVELLE-ÉCOSSE SUR LES HYDROCARBURES EXTRACÔTIERS* (ART. 5 À 8)

Des modifications sont également apportées à la LMACNEHE afin de faciliter la création de la nouvelle réserve à vocation de parc national.

L'article 6 du projet de loi ajoute l'article 140.1 à la LMACNEHE pour interdire le forage pétrolier sur l'île de Sable et dans une zone d'exclusion d'un mille marin autour de l'île. Le forage exploratoire est également interdit.

Comme cela a été mentionné plus haut, l'Office peut autoriser des activités sur ou sous l'île de Sable. L'article 7 du projet de loi ajoute l'article 142.01 obligeant l'Office à fournir à l'Agence Parcs Canada copie de toute demande d'autorisation concernant des travaux ou des activités dans la réserve à vocation de parc national de l'Île-de-Sable qu'il reçoit. L'Agence Parcs Canada donne à l'Office son avis au sujet de l'incidence éventuelle de ces travaux ou activités sur la gestion de la surface de la réserve, et l'Office doit en tenir compte dans sa décision d'autoriser ou non ces travaux ou activités. S'il donne son autorisation, l'Office peut inclure dans les conditions des mesures correctives ou d'atténuation à l'égard de l'incidence éventuelle des travaux ou activités sur la surface de la réserve.

De plus, l'article 8 du projet de loi modifie l'article 142.1 de la LMACNEHE en y ajoutant le paragraphe 142.1(3), aux termes duquel les droits d'accès à la surface de l'île de Sable se limitent aux quatre éléments suivants :

- l'accès aux têtes de puits existantes aux fins de sécurité et de la protection de l'environnement;
- les activités d'exploration pétrolière à faible incidence sur l'environnement, notamment les programmes sismiques, géologiques ou géophysiques;

- la capacité d'évacuation d'urgence des travailleurs extracôtiers;
- la mise en service, l'entretien et l'inspection des installations d'urgence, notamment l'aire d'atterrissage d'hélicoptère et les caches à carburant.

Il convient de signaler que les activités d'exploration pétrolière « à faible incidence sur l'environnement » ne sont définies ni dans la LPNC, ni dans la LMACNEHE. Le projet de loi S-15 indique que ces activités comprennent les programmes sismiques, géologiques ou géophysiques, mais les autres activités pouvant être comprises dans cette définition n'y sont pas clairement mentionnées.

2.1.3 MODIFICATIONS À LA *LOI DE 2001 SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA* (ART. 9 À 11)

La création de la réserve à vocation de parc national de l'Île-de-Sable exige également que des modifications corrélatives soient apportées à la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (LMMC). Ces modifications corrélatives, énoncées aux articles 9 à 11 du projet de loi, abrogent l'article 134, les alinéas 136(2)a) et b), ainsi que l'article 139 de la LMMC, qui concernent expressément l'administration de l'Île-de-Sable, laquelle relève actuellement de la Garde côtière canadienne en vertu de la LMMC. Lorsque le projet de loi entrera en vigueur et que l'île de Sable deviendra une réserve à vocation de parc national, la responsabilité de son administration passera de la Garde côtière canadienne à l'Agence Parcs Canada.

2.2 PARTIE 2 : AUTRES MODIFICATIONS À LA *LOI SUR LES PARCS NATIONAUX DU CANADA* (ART. 13 À 15)

La partie 2 du projet de loi S-15 apporte trois autres modifications à la LPNC.

L'article 13 du projet de loi modifie le paragraphe 4(1) de la LPNC. Dans sa version initiale, l'article 13 proposé aurait modifié le paragraphe 4(1) de la LPNC pour éliminer les différences entre les versions française et anglaise, et pour établir que les parcs nationaux du Canada sont créés à l'intention du peuple canadien « sous réserve des lois fédérales ».

C'est ce dernier aspect qui a entraîné la modification de l'article 13 du projet de loi à l'étape de l'étude en comité. Lors des témoignages, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a entendu que la modification du paragraphe 4(1) telle qu'elle avait été proposée initialement pourrait donner lieu à des malentendus en ce qui a trait à l'application de la LPNC. Par conséquent, le Comité a modifié le paragraphe 4(1) pour que soit rétablie la version anglaise originale de cette disposition. L'article 13 du projet de loi a aussi été modifié pour que concordent les versions française et anglaise du paragraphe 4(1).

De plus, le paragraphe 4(1.1) a été ajouté à la LPNC pour prévenir un conflit éventuel entre la LPNC et la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* au sujet du pouvoir de fixer les prix dans les parcs nationaux conféré au Ministre par la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*. Le nouveau paragraphe précise que le pouvoir du Ministre de fixer les prix en vertu des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* sera applicable aux parcs nationaux.

Les articles 14 et 15 apportent des modifications à la LPNC qui ne sont pas liées à la création de la réserve à vocation de parc national de l'Île-de-Sable proposée.

L'article 14 modifie l'annexe 4 de la LPNC, qui décrit les zones commerciales des collectivités situées à l'intérieur des parcs nationaux. Dans le cas présent, les zones commerciales de la collectivité de Field (Colombie-Britannique), dans le parc national Yoho, sont modifiées. Selon l'Agence Parcs Canada, cela « n'entraînera aucun changement quant aux limites de croissance maximale établies pour Field et décrites dans l'annexe 4 de la LPNC⁶ ».

Enfin, l'article 15 du projet de loi modifie l'annexe 5 de la LPNC, qui définit les zones commerciales de ski dans les parcs nationaux. Cette disposition modifie les limites du domaine à bail de la station de ski Marmot Basin dans le parc national Jasper. Selon l'Agence Parcs Canada :

[c]ette modification met en œuvre des dispositions présentes dans les lignes directrices de la station de ski de 2008, qui établissent des limites permanentes en matière de croissance et qui fournissent des paramètres clairs pour l'utilisation et la mise en valeur futures de l'aire de ski de Marmot Basin dans le parc national du Canada Jasper. Afin d'atteindre les objectifs de Parcs Canada en ce qui concerne le maintien et la restauration de l'intégrité écologique tout en disposant un fonctionnement sain sur le plan économique, les lignes directrices de la station de ski prévoient la révision du bail de l'aire de ski afin de retirer de façon permanente les zones sensibles du bail en échange d'une plus petite zone ayant une valeur écologique moindre⁷.

2.3 ENTRÉE EN VIGUEUR (ART. 12 ET 16)

La partie 1 du projet de loi, qui crée la réserve à vocation de parc national de l'Île-de-Sable, et l'article 15, qui définit les limites du domaine à bail de la station de ski Marmot Basin dans le parc national Jasper, entreront en vigueur à la date fixée par décret.

Aucun renseignement relatif à l'entrée en vigueur n'est donné pour l'article 13, qui modifie la disposition relative à la création de parcs à l'intention du peuple canadien, ni pour l'article 14, qui modifie les zones commerciales de la collectivité de Field, dans le parc national Yoho. Dans un tel cas, la *Loi d'interprétation* prévoit que les articles entrent en vigueur à la date de la sanction royale⁸.

NOTES

1. Agence Parcs Canada, [Île de Sable : Ce que nous avons entendu – Résumé des consultations publiques](#), décembre 2010, p. 2.
2. Parcs Canada, « [Création de la réserve de parc national de l'Île de Sable](#) », *Établissement d'une aire protégée*, déclaration publique, 17 octobre 2011.
3. *Ibid.*
4. Parcs Canada, « [Création du parc – Consultation publique](#) », *Réserve de parc national de l'Île-de-Sable*.
5. Parcs Canada, [Accord historique entre le Canada et la Nouvelle-Écosse désignant l'île de Sable en tant que réserve de parc national du Canada](#), communiqué, 17 octobre 2011.

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI S-15

6. Parcs Canada, [*Loi sur le développement et la conservation des parcs nationaux du Canada*](#), Fiche d'information, s.d.
7. *Ibid.*
8. [*Loi d'interprétation*](#), L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 5.