



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



Projet de loi C-18 : Loi modifiant la Loi sur le parc urbain national de la Rouge, la Loi sur l'Agence Parcs Canada et la Loi sur les parcs nationaux du Canada

Publication n° 42-1-C18-F
Le 19 juillet 2016

**Penny Becklumb
Tim Williams**

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 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, qui effectue des recherches et prépare des informations et des analyses pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les 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, 2016

Résumé législatif du projet de loi C-18
(Résumé législatif)

Publication n° 42-1-C18-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	Modifications de la <i>Loi sur le parc urbain national de la rouge</i>	1
1.2	Modifications de la <i>Loi sur l'Agence Parcs Canada</i>	3
1.3	Modifications de la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i>	3
2	DESCRIPTION ET ANALYSE	4
2.1	Modifications de la <i>Loi sur le parc urbain national de la Rouge</i>	4
2.2	Modifications de la <i>Loi sur l'Agence Parcs Canada</i>	5
2.3	Modifications de la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i>	6

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-18 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE PARC URBAIN NATIONAL DE LA ROUGE, LA LOI SUR L'AGENCE PARCS CANADA ET LA LOI SUR LES PARCS NATIONAUX DU CANADA

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur le parc urbain national de la Rouge, la Loi sur l'Agence Parcs Canada et la Loi sur les parcs nationaux du Canada¹, a été présenté à la Chambre des communes le 9 juin 2016 par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique.

Le projet de loi apporte une série de modifications en trois volets. Premièrement, il modifie la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge*² afin que le parc urbain national de la Rouge bénéficie du même degré de protection écologique que les parcs nationaux du Canada, et il agrandit le parc. Deuxièmement, il modifie la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*³ pour que les fonds du Compte des nouveaux parcs et lieux historiques puissent être utilisés pour les parcs nationaux et les sites historiques qui sont pleinement opérationnels. Troisièmement, il modifie la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*⁴ afin de modifier les limites du parc national Wood Buffalo, qui se trouve dans le nord de l'Alberta.

1.1 MODIFICATIONS DE LA *LOI SUR LE PARC URBAIN NATIONAL DE LA ROUGE*

La *Loi sur le parc urbain national de la Rouge*, qui a créé le premier parc urbain national du Canada, est entrée en vigueur le 15 mai 2015. Comme on peut le constater à l'annexe de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge*, le parc a actuellement une superficie d'environ 2 km². Le parc devrait, à terme, couvrir 79,1 km², car Transports Canada transférera des terres fédérales à Parcs Canada, et le gouvernement de l'Ontario, l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région et diverses municipalités lui céderont également des terres, après quoi l'annexe de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* sera modifiée en conséquence⁵.

La cession des terres de l'Ontario est subordonnée au respect d'un protocole d'entente conclu entre le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral dans lequel les parties ont convenu que l'Agence Parcs Canada « rédigera, en collaboration avec le gouvernement de l'Ontario, des lignes directrices relatives à la création, à la gestion et à l'administration du parc qui respecteront ou surpasseront les lignes directrices provinciales visant les terrains qui seront transférés⁶ ». La question de savoir si la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* respecte cette exigence a été au cœur des débats entourant le transfert imminent des terres provinciales.

Pendant l'étude du projet de loi C-40 (la mesure législative qui a mené à l'édiction de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge*) par le Parlement, le gouvernement fédéral a soutenu que le parc serait encore mieux protégé sous le régime fédéral que sous le régime provincial. Lorsqu'elle a témoigné devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes (le Comité

de l'environnement), la ministre de l'Environnement de l'époque, Leona Aglukkaq, a fait valoir que les mesures proposées interdiraient l'exploitation minière, la chasse et le prélèvement de plantes indigènes dans le parc, que certaines espèces seraient protégées en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* et que les règles viseraient aussi certaines activités comme le déversement de déchets, précisant que la province de l'Ontario n'offrait pas de telles protections à ses parcs⁷.

D'autres intervenants en revanche ont affirmé que les mesures de protection prévues dans le projet de loi C-40 et dans la version préliminaire du plan directeur du parc étaient en fait inférieures aux normes provinciales en matière d'intégrité écologique, si bien que le gouvernement de l'Ontario, soutenu en cela par d'importants groupes environnementaux⁸, a refusé de transférer à Parcs Canada environ 22 km² de terres qui devaient être intégrées au parc urbain national⁹.

Selon le paragraphe 8(2) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique¹⁰ sont la première priorité en matière de gestion des parcs. Lors de son témoignage devant le Comité de l'environnement, M^{me} Aglukkaq a soutenu qu'il était impossible d'assurer l'intégrité écologique du parc urbain national de la Rouge. Voici un extrait de son témoignage :

Les écosystèmes maintiennent leur intégrité lorsque leurs composantes originales demeurent intactes mais, comme les écosystèmes sont en constante évolution, les stratégies de conservation visant l'intégrité écologique doivent également permettre les processus reflétant les conditions naturelles de l'écosystème. Il faudrait donc ainsi permettre le déroulement naturel de processus écologiques comme les feux de forêt, les inondations et les infestations de ravageurs, ce qui n'est ni souhaitable ni réaliste dans un environnement urbain. La zone du parc est fragmentée par la présence d'autoroutes, de chemins de fer, de lignes de transport d'électricité ainsi que de terres agricoles, et sept millions de personnes vivent à proximité de la Rouge.

Si l'on appliquait dans ce projet de loi le concept d'intégrité écologique de la même manière que nous le faisons avec nos parcs nationaux, il deviendrait impossible de maintenir le type d'agriculture durable qui a cours dans la région depuis des siècles¹¹.

Le projet de loi C-18 fait de l'intégrité écologique la première priorité en matière de gestion du parc urbain national de la Rouge, mais il prévoit aussi l'exploitation de terres agricoles dans le parc. Selon une source, après la présentation du projet de loi C-18, le ministre du Développement économique et de la Croissance de l'Ontario aurait recommandé au Cabinet provincial d'autoriser la cession des terres de l'Ontario au gouvernement fédéral¹². Cependant, pour certains acteurs du dossier, il vaudrait mieux surseoir à la cession des terres en question jusqu'à ce le projet de loi C-18 ait été amendé de manière à « appuyer la mise en œuvre des plans d'aménagement de la ceinture de verdure, du parc de la Rouge et du bassin versant de la rivière Rouge. Ces plans d'aménagement, qui reposent sur des données scientifiques, sont le fruit de dizaines d'années de consultations avec le public, le gouvernement et les intervenants¹³. »

1.2 MODIFICATIONS DE LA *LOI SUR L'AGENCE PARCS CANADA*

Le paragraphe 21(1) de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* a ouvert, parmi les comptes du Canada, un compte intitulé « Compte des nouveaux parcs et lieux historiques ». Le Parlement et Parcs Canada peuvent créditer des sommes au compte, y compris des dons, legs ou autres libéralités. Les fonds du Compte des nouveaux parcs et lieux historiques peuvent être affectés uniquement à de nouveaux lieux patrimoniaux protégés et à des parcs nationaux, des aires marines nationales de conservation et des lieux historiques nationaux inachevés¹⁴.

Suivant les directives à ce sujet énoncées dans le Plan d'entreprise de l'Agence Parcs Canada 2012-2013, les parcs nationaux qui peuvent bénéficier de fonds prélevés sur le Compte des nouveaux parcs et lieux historiques sont les suivants :

- Sirmilik;
- Ukkusiksalik;
- îles-Gulf;
- Monts-Torngat;
- Nahanni (pour son agrandissement);
- île de Sable;
- Nááts'ihch'oh;
- île Bathurst [Qausuittuq]¹⁵.

Le projet de loi C-18 modifie la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* afin de permettre au gouvernement d'utiliser le Compte des nouveaux parcs et lieux historiques pour agrandir ou parachever des parcs nationaux, des aires marines nationales de conservation et des lieux historiques nationaux qui sont pleinement opérationnels.

1.3 MODIFICATIONS DE LA *LOI SUR LES PARCS NATIONAUX DU CANADA*

Le projet de loi C-18 modifie la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* afin de modifier les limites du parc national Wood Buffalo.

Le parc national Wood Buffalo a été créé en 1922 pour protéger les dernières hardes de bisons en liberté dans le nord du Canada. D'une superficie de 44 807 km², c'est le plus grand parc national du Canada¹⁶.

Le parc a été créé sur des territoires autochtones traditionnels visés par le Traité n^o 8 signé en 1899¹⁷. Selon le plan directeur de 2010 du parc national Wood Buffalo, « [o]nze groupes autochtones distincts, qui ont des racines crie, métisses et chipewyans, se trouvent dans le parc et aux alentours, et il y a huit réserves indiennes dans les limites du parc¹⁸ ». En outre, « [d]epuis que le parc existe, la gestion et la réglementation de l'utilisation traditionnelle ont été des enjeux controversés : ce sont les droits par rapport aux privilèges¹⁹ ».

Pour régler ces différends, on a notamment négocié le retranchement de certaines terres du parc afin que les communautés autochtones puissent en faire un meilleur usage et, dans certains cas, pour résoudre des revendications territoriales. Par exemple, la localité de Peace Point a été retranchée du parc en 1988 pour permettre la création d'une réserve aux termes d'un accord sur les droits fonciers issus de traités signé en 1986²⁰.

Des négociations sont en cours depuis des décennies avec la nation crie de Little Red River quant à la possibilité de retrancher les terres de Garden River (Creek) qui se trouve sur les rives de la rivière de la Paix dans la partie sud-ouest du parc, mais cela n'est pas lié au règlement de revendications territoriales.

Garden River (Creek), initialement simple emplacement de camps autochtones saisonniers, est devenu un peuplement permanent dans les années 1950 lors de l'avènement de l'exploitation forestière dans la région. Après la fermeture de la scierie en 1976, les habitants ont repris l'utilisation traditionnelle des terres, et ils ont demandé davantage d'aménagements à usage collectif. Dans le plan directeur du parc national Wood Buffalo de 1984, on notait que la présence de la collectivité dans le parc constituait un usage des terres non conforme au plan de zonage du parc, et l'on proposait, à terme, de retrancher les terres de la communauté du territoire du parc²¹.

Selon une source, le Cabinet avait autorisé la négociation d'un accord concernant Garden River (Creek) en 1994, mais les discussions avec la nation crie de Little Red River ont été retardées, si bien que les limites définitives de la réserve envisagée n'étaient toujours pas fixées lorsque le projet de loi C-27, devenu la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, a été présenté en 2000²². Voilà pourquoi l'alinéa 38(1)a de cette loi permet au gouverneur en conseil de modifier la description du parc national Wood Buffalo en vue de retrancher du parc, dans les environs de Garden River (Creek), des terres pour la création d'une réserve indienne. Le secrétaire parlementaire de la ministre du Patrimoine canadien de l'époque avait précisé que « [l]e projet de loi prévoit également des dispositions afin de remplacer ou de modifier la description du parc national Wood Buffalo et du parc national Wapusk en vue d'en retrancher certaines terres pour tenir compte des ententes sur les droits fonciers issus de traités²³ ».

En 2010, le gouvernement et la nation crie de Little Red River en étaient aux dernières étapes de la négociation visant le retranchement de Garden River (Creek)²⁴. Selon le document d'information qui accompagne le projet de loi C-18, par la modification proposée de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, le gouvernement honore l'engagement qu'il a pris envers la nation crie de Little Red River²⁵.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 MODIFICATIONS DE LA *LOI SUR LE PARC URBAIN NATIONAL DE LA ROUGE*

À l'heure actuelle, l'article 6 de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* exige que, dans le cadre de la gestion du parc, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique prenne en considération la protection de la santé écologique

du parc. L'article 2 du projet de loi C-18 remplace l'article 6 de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* par une nouvelle disposition plus stricte selon laquelle la première priorité du Ministre pour tous les aspects de la gestion du parc doit être la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique du parc. L'article 1 du projet de loi ajoute, à l'article 2 de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge*, la définition du terme « intégrité écologique » :

intégrité écologique L'état du parc jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie et qui sera vraisemblablement maintenu, notamment les éléments abiotiques, la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que le rythme des changements et le maintien des processus écologiques.

Cette définition et le passage concernant la première priorité du Ministre dans la gestion du parc sont presque identiques à des dispositions de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Autrement dit, le projet de loi C-18 accorde au parc urbain national de la Rouge le même degré de protection que celui dont bénéficient les parcs nationaux.

Il y a toutefois une réserve : le nouveau paragraphe 6(2) de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* précise que l'exigence imposée au Ministre de faire de l'intégrité écologique du parc sa priorité « n'a pas pour effet d'empêcher l'exercice d'activités agricoles prévu par la présente loi ». En effet, le paragraphe 9(2) de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* prévoit que le plan directeur du parc doit notamment viser « la mise en valeur du patrimoine agricole et l'encouragement à mettre en œuvre des pratiques agricoles durables ».

L'article 3 du projet de loi modifie l'annexe de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* pour ajouter 17,1 km² de terres cédées par Transports Canada à la partie nord du parc, dont la superficie totale est actuellement de 2 km². À terme, le parc devrait couvrir une superficie de 79,1 km²; il reste donc encore 60 km² de terres à ajouter en bonne et due forme au parc²⁶.

2.2 MODIFICATIONS DE LA LOI SUR L'AGENCE PARCS CANADA

L'article 4 du projet de loi modifie l'article 21 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, lequel concerne le Compte des nouveaux parcs et lieux historiques. Plus précisément, le projet de loi abroge le passage selon lequel le compte ne peut être utilisé que pour les lieux patrimoniaux protégés qui ne sont pas encore pleinement opérationnels. Le *Document d'information* concernant le projet de loi C-18 que le gouvernement a publié fournit l'explication suivante :

L'amendement [sic] proposé permettrait au gouvernement d'utiliser les fonds du compte, et au public de faire des dons, pour agrandir ou achever des parcs nationaux, des aires marines nationales de conservation et des lieux historiques nationaux pleinement opérationnel [sic], y compris le parc urbain national de la Rouge²⁷.

En raison de ce changement, les paragraphes 21(4) et (5) de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* – en vertu desquels c'est le directeur général qui décide si un lieu patrimonial

protégé est pleinement opérationnel, en fonction des critères qu'il a lui-même établis – n'ont plus leur raison d'être et sont donc abrogés.

2.3 MODIFICATIONS DE LA *LOI SUR LES PARCS NATIONAUX DU CANADA*

L'article 5 du projet de loi C-18 retranche une parcelle de 37 km² de la description du parc national Wood Buffalo figurant à l'annexe 1 de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

L'article 6 du projet de loi révisé le libellé de la version française de la description du parc national Wood Buffalo; il ne s'agit pas d'une modification de fond.

NOTES

1. [Projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur le parc urbain national de la Rouge, la Loi sur l'Agence Parcs Canada et la Loi sur les parcs nationaux du Canada](#), 1^{re} session, 42^e législature (version en première lecture, 9 juin 2016).
2. [Loi sur le parc urbain national de la Rouge](#), L.C. 2015, ch. 10.
3. [Loi sur l'Agence Parcs Canada](#), L.C. 1998, ch. 31.
4. [Loi sur les parcs nationaux du Canada](#), L.C. 2000, ch. 32.
5. Pour de plus amples renseignements sur la genèse du parc de la Rouge et sur le projet de loi C-40, Loi concernant le parc urbain national de la Rouge, voir Penny Becklumb et Tim Williams, [Résumé législatif du projet de loi C-40 : Loi concernant le parc urbain national de la Rouge](#), publication n° 41-2-C40-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 18 juillet 2014. Pour en savoir plus sur les terres qui doivent être ajoutées au parc, voir le [Memorandum of Agreement Respecting the Establishment of the Proposed Rouge National Urban Park](#) conclu entre les gouvernements du Canada et de l'Ontario le 26 janvier 2013 [Protocole d'entente concernant le parc urbain national de la Rouge] et le [Memorandum of Agreement Respecting the Assembly of Lands for the Proposed Rouge National Urban Park](#) conclu entre le gouvernement fédéral et l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région en 2014.
6. Protocole d'entente concernant le parc urbain national de la Rouge (2013), par. 2.09 [TRADUCTION].
7. Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes [ENVI], [Témoignages](#), 27 octobre 2014 (l'honorable Leona Aglukkaq, ministre de l'Environnement, ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord et ministre du Conseil de l'Arctique).
8. Brad Duguid, ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (Ontario), [Lettre à Leona Aglukkaq, ministre de l'Environnement et ministre responsable de Parcs Canada](#) au sujet du projet de loi C-40, Loi concernant le parc urbain national de la Rouge, 2 septembre 2014 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
9. Environmental Defence, « [Statement by major environmental groups applauds Ontario's refusal to transfer Rouge Park lands to Parks Canada until proposed Rouge National Urban Park Act is strengthened](#) », 3 septembre 2014.
10. Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* définit « intégrité écologique » de la façon suivante :

L'état d'un parc jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie et qui sera vraisemblablement maintenu, notamment les éléments abiotiques, la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que le rythme des changements et le maintien des processus écologiques.

11. ENVI (2014), 1545 (Aglukkaq).
12. « [Prime Minister Justin Trudeau paddles the Rouge in Scarborough](#) », *Scarborough Mirror*, Inside Toronto.com, 18 juin 2016.
13. Kevin O'Connor, Friends of the Rouge Watershed, « [Federal Government Introduces Amendments to National Rouge Park Legislation \(Bill C-18\) One Important Commitment Fulfilled, Three Important Commitments Not Yet Fulfilled](#) », affiché sur la page Facebook du groupe Friends of the Rouge Watershed, 9 juin 2016. Aussi repris par Kristen Calis, « [More protections for Rouge Park in Toronto, Pickering, but Province still hasn't handed over its land; Brad Duguid, minister of economic development, employment and infrastructure, to make announcement about Rouge Park on Saturday](#) », *Pickering News Advertiser*, durhamregion.com, 17 juin 2016 [TRADUCTION].
14. Voir la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, par. 21(3); et Agence Parcs Canada, [Compte des nouveaux parcs et lieux historiques – Source et utilisation des fonds](#) dans « Section IV – Autres sujet d'intérêt », Plan d'entreprise de l'Agence Parcs Canada 2012-2013, 2012.
15. Agence Parcs Canada (2012).
16. Parcs Canada, [Plan directeur de 2010 du parc national Wood Buffalo du Canada](#), juin 2010.
17. Voir Dennis F.K. Madill, [Rapport de recherches sur les traités – Traité no. 8 \(1899\)](#), Affaires autochtones et du Nord Canada, 1986.
18. Parcs Canada (2010), p. 8.
19. *Ibid.*, p. 7.
20. *Ibid.*, p. 64.

Entente sur les droits issus de traités – Les revendications relatives aux droits fonciers issus de traités visent à régler des dettes foncières envers les Premières nations qui n'ont pas reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit aux termes de traités historiques qui ont été signés par la Couronne et les Premières nations. Un accord de règlement est négocié entre la Première nation, le gouvernement du Canada et le gouvernement provincial ou territorial. Selon cet accord, la Première nation a droit à une superficie déterminée de terres de la Couronne, ou à un règlement en espèces qui lui permet d'acheter des terres fédérales, provinciales, territoriales ou privées pour régler la dette foncière.
21. Ministre de l'Environnement et ministre des Approvisionnements et Services, *Parc national du Canada Wood Buffalo, plan directeur*, 1984.
22. George Wright Society, [Questions and Answers about Canada's New National Park Act: An HTML version of the 1999 NPA Briefing Book](#), janvier 2000.
23. Chambre des communes, [Débats](#), 2^e session, 36^e législature, 13 juin 2000, 1330 (Mauril Bélanger, secrétaire parlementaire de la ministre du Patrimoine canadien).
24. Parcs Canada (2010).
25. Gouvernement du Canada, « [Loi modifiant la Loi sur le parc urbain national de la Rouge, la Loi sur l'Agence Parcs Canada et la Loi sur les parcs nationaux du Canada](#) », *Document d'information*, 9 juin 2016.
26. *Ibid.*

27. *Ibid.*