



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

UNE ÉTUDE DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA NAVIGATION*

Rapport du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités

**La présidente
l'hon. Judy A. Sgro**

MARS 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**UNE ÉTUDE DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE
LA NAVIGATION***

**Rapport du Comité permanent
des transports, de l'infrastructure et des
collectivités**

**La présidente
l'hon. Judy A. Sgro**

MARS 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS DE L'INFRASTRUCTURE ET DES COLLECTIVITÉS

PRÉSIDENTE

L'hon. Judy A. Sgro

VICE-PRÉSIDENTS

Luc Berthold

Robert Aubin

MEMBRES

Vance Badawey

Angelo Iacono

Kelly Block

Alain Rayes

Sean Fraser

Gagan Sikand

Ken Hardie

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Nicola Di Iorio

Pierre Nantel

Stéphane Lauzon

Michel Picard

Ken McDonald

Dianne Watts

Larry Miller

GREFFIERS DU COMITÉ

Andrew Bartholomew Chaplin

Marie-France Lafleur

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Alexandre Lavoie, analyst

Allison Padova, analyst

Zackery Shaver, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET DES COLLECTIVITÉS

a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la *Loi sur la protection de la navigation* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX ET CONTEXTE.....	2
Mise en contexte historique de la protection de la navigation.....	2
Modifications de 2009 à la <i>Loi sur la protection des eaux navigables</i>	2
Modifications de 2012 à la <i>Loi sur la protection des eaux navigables</i>	3
ÉVALUATION DE LA <i>LOI SUR LA PROTECTION DE LA NAVIGATION</i> PAR LES INTERVENANTS.....	4
Portée de la <i>Loi sur la protection de la navigation</i>	4
La navigation et les groupes autochtones.....	6
Le « critère de la voie navigable fluviale » et l'ajout de voies navigables à l'annexe	8
Certitude réglementaire et transparence de la prise de décisions	11
Règlement des différends concernant les voies navigables non assujetties à la <i>Loi sur la protection de la navigation</i>	12
CONSULTATIONS PRÉALABLES À LA MODIFICATION DE LA <i>LOI SUR LA PROTECTION DE LA NAVIGATION</i>	13
CONCLUSION	14
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	15
ANNEXE A	17
ANNEXE B : CARTES DES EAUX RÉPERTORIÉES.....	19
ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS	27
ANNEXE D : LISTE DES MÉMOIRES	29
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	41
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	43
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA	49

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Le 20 juin 2016, le ministre des Transports, de concert avec le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, a annoncé l'examen de la *Loi sur la protection de la navigation* et de la *Loi sur les pêches*¹. Outre les consultations menées par Transports Canada, le ministre des Transports a demandé au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes (TRAN ou le Comité) de réaliser une étude sur les modifications apportées en 2009 et en 2012 à la *Loi sur la protection de la navigation* (LPN)².

Le Comité a accepté d'entreprendre l'étude le 27 septembre 2016 et a annoncé que celle-ci porterait essentiellement sur les éléments suivants :

- les répercussions de ces modifications sur le secteur et l'environnement;
- les répercussions de ces modifications sur la viabilité à long terme de l'utilisation commerciale et récréative des voies navigables du Canada;
- le coût, l'aspect pratique et l'efficacité de ces modifications par rapport à la fonction environnementale, commerciale et récréative des voies navigables du Canada;
- l'efficacité des modifications de façon globale, du point de vue de l'utilisateur, avec d'autres lois qui ont ensemble des répercussions sur les utilisateurs³.

D'octobre à décembre 2016, le Comité a tenu six réunions au cours desquelles il a entendu 17 témoins représentant un vaste segment de la population canadienne; il s'agissait notamment de représentants de municipalités, de groupes de l'industrie, d'associations récréatives, d'organismes de protection de l'environnement, du milieu universitaire et de groupes autochtones venus donner leur point de vue sur les questions à l'étude. En plus des témoignages entendus, le Comité a reçu 256 mémoires, dont 142 ont été présentés par des particuliers, 70 par des groupes autochtones et 44 par des municipalités, des associations et des groupes de l'industrie.

1 Gouvernement du Canada, « [Le gouvernement lance un examen des processus environnementaux et réglementaires pour rétablir la confiance du public](#) », Communiqué de presse, 20 juin 2016.

2 Gouvernement du Canada, « [Protection de la navigation](#) », Document d'information, 20 juin 2016.

3 Chambre des communes, Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités (TRAN), [Procès-verbal](#), 42^e législature, 1^{re} session, 27 septembre 2016.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX ET CONTEXTE

Mise en contexte historique de la protection de la navigation

Le droit du public à un passage libre et sans obstacle dans les eaux navigables canadiennes est reconnu au titre de la common law et, au Québec, du droit civil⁴. Par ailleurs, la navigation dans les eaux canadiennes demeure la compétence exclusive du Parlement au titre de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵.

Modifications de 2009 à la *Loi sur la protection des eaux navigables*

La *Loi d'exécution du budget de 2009* (Loi budgétaire de 2009)⁶ constituait la première série de modifications d'envergure apportées à la *Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN), le nom de la *Loi sur la protection de la navigation*⁷ à l'époque, depuis des décennies⁸. Le gouvernement et certaines parties intéressées étaient d'avis que les retards et l'incertitude créée par le processus d'approbation qui existait alors décourageaient les investissements publics et privés dans les ouvrages sur les voies navigables⁹.

En vertu de l'article 13 modifié de la LPEN, le gouvernement a été autorisé à approuver préalablement les ouvrages posant un risque peu élevé pour la navigation¹⁰. L'*Arrêté sur les ouvrages et les eaux secondaires* (*Loi sur la protection des eaux navigables*) (Arrêté sur les ouvrages secondaires) est entré en vigueur en juin 2009. Au titre de ce dernier, certaines catégories d'ouvrages et de cours d'eau navigables sont exemptées du processus d'approbation, à condition que le propriétaire construisant l'ouvrage respecte les spécifications et les normes préétablies. Voici des exemples d'ouvrages secondaires exemptés du processus d'approbation : les ouvrages de protection contre l'érosion, les quais et les hangars, les rampes, les câbles aériens, les câbles sous-marins, les pipelines enterrés sous le lit des eaux navigables, et les systèmes de dragage et d'amarrage¹¹. Les cours d'eau secondaires visées par l'Arrêté sont les eaux

4 [Code civil du Québec](#), 1991, c. 64, art. 920.

5 [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.U.), par. 91(10).

6 [Loi d'exécution du budget de 2009](#), L.C. 2009, ch. 2.

7 [Loi sur la protection de la navigation](#), L.R.C. (1985), ch. N-22 (LPN).

8 Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles [ENEV], [Rapport sur projet de loi C-10, Loi sur la protection des eaux navigables](#), 2^e session, 40^e législature, juin 2009, p. 1.

9 Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, [Résumé des témoignages sur la teneur des éléments des sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 5 novembre 2012, p. 4.

10 [Gazette du Canada](#), Partie I, vol. 143, n° 19, 9 mai 2009, p. 1403. Transports Canada a présenté une politique concernant les ouvrages secondaires, mais non les eaux secondaires, environ un an avant que la *Loi* soit modifiée en 2009.

11 Transports Canada, « [Ouvrages secondaires](#) », *Programme de protection de la navigation – vue d'ensemble*.

navigables secondaires, les canaux d'irrigation et les tranchées de drainage artificielles ainsi que les lacs privés de petite superficie.

Les modifications adoptées en 2009 ont également supprimé l'obligation d'obtenir l'approbation fédérale pour tous les ouvrages désignés. Seuls les ponts, estacades, barrages et chaussées construits sur une voie navigable dont il a été déterminé qu'ils auront des répercussions importantes sur la navigation nécessitent l'approbation fédérale.

Modifications de 2012 à la *Loi sur la protection des eaux navigables*

D'autres modifications ont été apportées à la LPEN en 2012 par le truchement de la *Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget*¹² (Loi budgétaire de 2012) et sont entrées en vigueur en 2014¹³. La Loi budgétaire de 2012 a modifié le titre de la LPEN, qui s'intitule désormais la *Loi sur la protection de la navigation* (LPN), pour bien préciser que la *Loi* vise à protéger, non pas les voies navigables, mais le droit du public à la navigation¹⁴. Elle a également limité le champ d'application de la *Loi* aux ouvrages construits sur les voies navigables qui sont énumérées dans une nouvelle annexe à la *Loi* (l'annexe) ou, à la demande d'un promoteur de projet, à des ouvrages sur des voies navigables non répertoriées¹⁵. L'annexe à la *Loi*, qui peut être modifiée par règlement sur demande, énumérait, dans sa version initiale, les 162 voies navigables du Canada qui, d'après Transports Canada, représentent « les eaux navigables qui reçoivent la navigation commerciale ou la navigation de plaisance, auxquelles des ports et ports de plaisance donnent accès et sont souvent à proximité de zones densément peuplées¹⁶ ».

Les modifications apportées en 2012 à la LPEN ont élargi le pouvoir du ministre des Transports de désigner tout ouvrage ou tout cours d'eau comme secondaire afin de permettre l'approbation préalable de projets additionnels posant des risques peu élevés pour la navigation commerciale ou la navigation de plaisance. Les agents du Programme de protection de la navigation (PPN) de Transports Canada ont aussi été habilités à approuver d'emblée un ouvrage n'ayant aucune incidence sur le droit du public à la navigation¹⁷. La figure 1, fournie en annexe du présent rapport, montre les principales étapes du processus d'approbation des ouvrages proposés au titre de la LPN.

12 Projet de loi C-45 : [Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget](#); 1^{re} session, 41^e législature, c. 31.

13 [Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance](#), L.C. 2012, ch. 31.

14 TRAN, [Témoignages](#), 42^e législature, 1^{re} session, 4 octobre 2016, 0845 (L'hon. Marc Garneau, ministre des Transports). Les témoignages dont il sera question ci-après ont tous été entendus au cours de la 1^{re} session de la 42^e législature, sauf indication contraire.

15 Le constructeur d'un ouvrage sur un cours d'eau non répertorié peut choisir d'adhérer au processus d'approbation fédéral pour minimiser les risques de poursuite après le début des travaux.

16 Transports Canada, « [Loi sur la protection de la navigation](#) », *Programme de protection de la navigation – vue d'ensemble*.

17 ENEV, [Témoignages](#), 1^{er} novembre 2012 (Nathan Gorall, directeur général, Groupe de travail, Programme de protection des eaux navigables, Transports Canada). Parmi les exemples d'ouvrages plus importants n'ayant aucun impact sur la navigation, mentionnons les réparations ou les travaux d'entretien effectués sur la partie supérieure d'un pont ou d'une autre structure déjà existants.

Il importe de noter que les nouvelles interdictions contenues dans la LPN concernant l'assèchement et le dépôt de matières dans les eaux navigables valent pour toutes les voies navigables et non pas seulement pour les voies répertoriées¹⁸.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012)¹⁹, qui a remplacé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ne comprend pas le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* qui exigeait auparavant que tous les ouvrages approuvés au titre de la LCEE fassent l'objet d'une évaluation environnementale. Ainsi, la LCEE 2012 exige une évaluation environnementale fédérale que pour les « projets désignés » prescrits par règlement²⁰ ou les projets que le ministre de l'Environnement désigne par arrêté²¹.

ÉVALUATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA NAVIGATION PAR LES INTERVENANTS

Portée de la *Loi sur la protection de la navigation*

La plupart des témoignages entendus dans le cadre de l'étude du Comité sur la LPN étaient axés sur la portée de la *Loi* et son application aux ouvrages sur un nombre limité de voies navigables²². Tandis que toutes les voies navigables étaient assujetties par la LPEN, seulement 164 (162 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi*) des plus grands et des plus achalandés cours d'eau désignés dans l'annexe de la *Loi* et leurs affluents le sont au titre de la LPN²³. Des cartes illustrant les voies navigables visées par l'annexe se trouvent en annexe du présent rapport.

Selon les témoignages entendus par le Comité, il semble que les provinces²⁴, les municipalités et l'industrie de la construction préfèrent une LPN prescriptive s'appliquant uniquement à certaines voies navigables. D'ailleurs, M. Michael Atkinson, président de l'Association canadienne de la construction, est d'avis que l'adoption d'une loi ayant une portée plus étroite que la LPEN et l'introduction de l'Arrêté sur les ouvrages secondaires ont renforcé la capacité d'un promoteur de projet de gérer ses projets en lui donnant plus de certitude quant au moment où il doit obtenir l'approbation de Transports Canada²⁵.

18 LPN, art. 21 à 23.

19 [Loi canadienne sur l'évaluation environnementale \(2012\)](#), L.C. 2012, ch. 19. art. 52.

20 [Règlement sur les renseignements à inclure dans la description d'un projet désigné](#), DORS/2012-148; [Règlement désignant les activités concrètes](#), DORS/2012-147.

21 [Loi canadienne sur l'évaluation environnementale \(2012\)](#), L.C. 2012, ch. 19. par. 14(2).

22 À des fins de concision, l'expression « ouvrages sur les voies navigables » employée dans le présent rapport comprend tout ouvrage construit ou mis en place dans toute voie d'eau considérée comme étant navigable ou sur, sous, au-dessus ou à travers de celle-ci.

23 LPN, annexe (en date du 10 février 2017).

24 Voir [Ministère de la Voirie et de l'Infrastructure de la Saskatchewan](#), mémoire; [Manitoba Infrastructure](#), mémoire; [Gouvernement du Yukon](#), mémoire; [Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest](#), mémoire.

25 TRAN, [Témoignages](#), 20 octobre 2016, 0945 (Michael Atkinson, président, Association canadienne de la construction). Les témoignages dont il sera question ci-après ont tous été entendus au cours de la 1^{re} session de la 42^e législature, sauf indication contraire.

M. Raymond Orb, président de la Saskatchewan Association of Rural Municipalities, a indiqué au Comité que la diminution du nombre de demandes d'approbation de projets envoyées à Transports Canada a fait diminuer les délais pour l'obtention des approbations, ce qui signifie que les projets peuvent commencer plus rapidement²⁶. Selon M. Al Kemmere, président de l'Alberta Association of Municipal Districts and Counties, la LPN établit un meilleur « équilibre entre la surveillance fédérale et l'autonomie municipale » que ne le faisait la LPEN²⁷.

Des groupes représentant des utilisateurs récréatifs ont quant à eux exprimé des préoccupations quant à la portée étroite de la LPN. M. Greg Farrant, porte-parole de la Fédération des pêcheurs et chasseurs de l'Ontario (OFAH), a indiqué au Comité que la chasse, la pêche, le piégeage et les services de pourvoirie injectent 15,2 milliards de dollars par année dans l'économie nationale²⁸, mais qu'une part importante de cette somme dépend de l'accès aux lacs, aux rivières et aux ruisseaux du Canada, dont une grande partie se trouve dans des eaux non répertoriées²⁹. La Wilderness Canoe Association a laissé entendre dans son mémoire que même les eaux secondaires méritent d'être protégées au titre de la *Loi*, car elles peuvent générer une valeur récréative importante et qu'il est peu probable qu'elles redeviennent navigables une fois obstruées³⁰.

Le Conseil des Canadiens et bon nombre de particuliers ayant présenté des mémoires au Comité sont d'avis que la plupart des voies navigables ont, au titre de la LPN, perdu la protection environnementale prévue dans l'ancienne LPEN. Ils étaient nombreux à appuyer l'abrogation de l'annexe et le rétablissement de l'obligation de faire approuver les projets réalisés dans toutes les voies navigables³¹.

D'après les témoignages qu'il a entendus et les mémoires qu'il a reçus, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 1

Que le gouvernement conserve l'annexe, mais qu'il en améliore rapidement le processus à suivre pour y ajouter des voies navigables en la rendant transparente et facile d'accès et d'utilisation, et qu'une campagne de sensibilisation du public soit lancée pour informer les intervenants du processus.

26 TRAN, [Témoignages](#), 20 octobre 2016, 0850 (Raymond Orb, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities).

27 TRAN, [Témoignages](#), 20 octobre 2016, 0845 (Al Kemmere, président, Alberta Association of Municipal Districts and Counties).

28 TRAN, [Témoignages](#), 27 octobre 2016, 0850 (Greg Farrant, directeur, Affaires gouvernementales et politiques publiques, Fédération des pêcheurs et chasseurs de l'Ontario).

29 *Ibid.*, 0935.

30 [Wilderness Canoe Association](#), mémoire, p. 6-10.

31 [Conseil des Canadiens et Environmental Defence](#), mémoire, 6 décembre 2016, p. 3. Nota : Les mémoires présentés à titre personnel se sont grandement inspirés de la lettre-type présentée par le Conseil des Canadiens et Environmental Defence.

En outre, il convient de noter que le Conseil des Canadiens, ainsi que 75 particuliers ayant présenté un mémoire au Comité, ont proposé que le pouvoir antérieur d'examiner la construction de lignes de transport d'électricité et de pipelines interprovinciaux et internationaux au-dessus des voies navigables, qui avait été délégué à l'Office national de l'énergie, soit restitué à Transports Canada et à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale³². Afin de restituer la responsabilité de l'approbation de ces projets à Transports Canada, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 2

Que le gouvernement fédéral inclut Transports Canada dans le processus décisionnel des évaluations environnementales des oléoducs et des lignes de transport d'électricité qui traversent les eaux navigables.

La navigation et les groupes autochtones

Les groupes autochtones ayant témoigné devant le Comité ou lui ayant présenté un mémoire se sont tous dits préoccupés par le fait qu'ils n'ont pas été suffisamment consultés au sujet des modifications à la LPN³³. Bon nombre d'entre eux ont laissé entendre que les modifications apportées à la *Loi* pourraient contrevenir aux droits des autochtones issus de traités historiques et relatifs à l'eau³⁴ et, comme Andrea Hoyt du gouvernement du Nunatsiavut l'a fait savoir au Comité, aux accords sur les revendications territoriales globales³⁵ si ces modifications n'obtiennent pas le consentement total et libre en connaissance de cause des groupes autochtones. Bon nombre de groupes autochtones craignent aussi que leurs voies de navigation traditionnelles ne soient plus protégées par la *Loi*. Selon eux, la façon d'ajouter ces voies navigables à l'annexe de la *Loi* n'est pas claire³⁶, d'autant plus que la LPN semble empêcher les gouvernements autochtones d'agir à titre d'autorités locales pouvant demander l'ajout de voies navigables à l'annexe³⁷.

La portée étroite de la LPN pose aussi problème pour bon nombre de groupes autochtones. Plusieurs Premières Nations ont indiqué dans leur mémoire que la LPN ne tient pas suffisamment compte des besoins des peuples autochtones, la navigation

32 *Ibid.*

33 TRAN, [Témoignages](#), 15 novembre 2016, 0845 (gouvernement du Nunatsiavut), 0855 (Congrès des Peuples Autochtones), 0850 (Ralliement national des Métis).

34 [Première Nation Aamjiwnaang](#), mémoire, 7 décembre 2016, p. 2; [Union of British Columbia Indian Chiefs](#), mémoire, 7 décembre 2016, p. 2; [Grand Conseil des Cris \(Eeyou Itstchee\)/Gouvernement de la nation crie](#), mémoire, 9 novembre 2016, p. 2.

35 TRAN, [Témoignages](#), 15 novembre 2016, 0845 (Andrea Hoyt, gestionnaire de l'évaluation environnementale, ministère des Terres et des Ressources naturelles, gouvernement du Nunatsiavut).

36 TRAN, [Témoignages](#), 15 novembre 2016, 0845 (Andrea Hoyt, gestionnaire de l'évaluation environnementale, ministère des Terres et des Ressources naturelles, gouvernement du Nunatsiavut), 0900 (Kim Beaudin, vice-chef national, Congrès des Peuples Autochtones), 0855, 0915 (Kyle Vermette, Ralliement national des Métis).

37 LPN, art. 29.

représentant un moyen de subsistance, d'échange commercial, de transport et de lien aux pratiques culturelles traditionnelles. Ainsi, les effets des changements à la navigabilité des eaux, même ceux apportés aux voies navigables de petite taille, peuvent être importants. La Première Nation des Chipewyans d'Athabasca a fait état dans son mémoire des blessures subies par ses membres sur les voies navigables en raison de l'abaissement du niveau de l'eau à la suite du retrait de l'eau par l'industrie pétrolière et gazière et en raison des effets des changements climatiques dans le nord de l'Alberta³⁸.

Des préoccupations ont aussi été soulevées au sujet des modifications à la LPN semblant supprimer l'exigence pour les promoteurs d'ouvrages pouvant avoir une incidence sur le droit des autochtones à la navigation, en particulier dans les eaux non répertoriées, de consulter les groupes autochtones avant de construire les ouvrages en question. Sans la participation du gouvernement fédéral au processus de demande de la LPN, certains groupes autochtones ont soutenu qu'il leur est difficile, voire impossible, d'en savoir plus sur les ouvrages proposés dans les voies navigables avant leur construction.

Des groupes autochtones ont aussi laissé entendre que selon le libellé de certains traités conclus avec la Couronne, l'accès à l'eau et le droit à la navigation sans obstacle sont protégés dans leurs territoires ancestraux. En conséquence, ces droits auraient dû, selon eux, empêcher le gouvernement d'apporter les importantes modifications incluses dans le régime de protection de la navigation sans d'abord consulter les groupes autochtones et obtenir leur consentement³⁹.

Enfin, même si la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca a indiqué dans son mémoire qu'elle profitait des protections offertes dans la LPN dans certaines de ses voies de navigation traditionnelles, elle a soutenu que le large pouvoir conféré au ministre des Transports de prendre des décrets pour exempter certaines catégories d'ouvrages de l'examen court-circuite le processus législatif et consultatif, et enlève toute transparence et prévisibilité à la prise de décisions⁴⁰. La Première Nation des Chipewyans d'Athabasca a donné à entendre que le retrait de ce pouvoir, la tenue de consultations publiques et l'adoption de règlements permettraient de résoudre le conflit⁴¹.

Compte tenu de l'importance que revêt la navigation pour les peuples autochtones du Canada, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que le gouvernement étudie des façons de préserver, de protéger et de respecter la navigation sur les eaux situées dans les terres ancestrales des communautés autochtones et qu'il reconnaisse le lien

38 [Première Nation des Chipewyans d'Athabasca](#), mémoire, p. 1-2.

39 [Bande indienne Cayoose Creek](#), mémoire, 30 novembre 2016, p. 4; [Nation huronne-wendat](#), mémoire, 7 décembre 2016, p. 6-7; [Première Nation Stoney Nakoda](#), mémoire, 28 novembre 2016, p. 4-5.

40 [Première Nation des Chipewyans d'Athabasca](#), mémoire, p. 4-5.

41 *Ibid.*, p. 8.

spécial qui unit les communautés autochtones aux voies navigables et que les promoteurs de projets renseignent convenablement les intervenants sur un ouvrage avant d'entreprendre la construction et de manière à prendre la tenue des consultations appropriées.

Le « critère de la voie navigable fluviale » et l'ajout de voies navigables à l'annexe

L'une des plaintes formulées par les associations industrielles, les organismes de défense de l'environnement et les groupes autochtones portait sur l'absence de définitions claires tant dans l'ancienne LPEN que dans l'actuelle LPN. La navigabilité au titre de la LPEN et de la législation antérieure était établie par ce qu'on appelait le « critère du canoë » : si un canoë pouvait flotter sur un plan d'eau, ce dernier était considéré comme étant navigable⁴². Certes, ce critère semble simple et clair, mais son application aux ponceaux érigés de main d'homme, aux canaux d'irrigation et aux voies navigables temporaires n'existant que quelques jours ou quelques semaines par année, pendant lesquels un canoë peut flotter, a continué de faire l'objet de désaccords. Les provinces et les territoires, ainsi que leurs municipalités, demandaient souvent proactivement l'autorisation de construire des ouvrages sur les voies navigables par l'intermédiaire de la PPN et faisaient face à des retards de deux ans ou plus⁴³.

Au titre des modifications apportées en 2012 à la législation relative à la navigation, Transport Canada aurait introduit le « critère de la voie navigable fluviale ». Une place a alors été accordée à la protection de la navigation sur les voies navigables systématiquement importantes, lesquelles étaient désignées ainsi si elles avaient généré un trafic maritime important dans le passé, si elles en génèrent un à l'heure actuelle ou si elles étaient susceptibles d'en générer un à l'avenir. Les voies navigables pour lesquelles Transports Canada disposait de données en ce sens ont par la suite été ajoutées à l'annexe pour être assujetties à la LPN⁴⁴. Au départ, 1 070 voies navigables figuraient sur la liste des voies navigables proposées; ce nombre a été réduit à 240, puis à 162 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi*⁴⁵. Les voies navigables non ajoutées à l'annexe ont conservé certaines protections, mais en cas de différend, les parties touchées doivent s'adresser aux tribunaux⁴⁶.

Bon nombre des témoins entendus par le Comité ont discuté de la nécessité de trouver un équilibre entre le « critère du canoë » et le « critère de la voie navigable fluviale⁴⁷ ». En particulier, ils ont soutenu que le critère de la voie navigable fluviale ne tient

42 TRAN, [Témoignages](#), 4 octobre 2016, 0900 (L'hon. Marc Garneau, ministre des Transports).

43 TRAN, [Témoignages](#), 4 octobre 2016, 1015 (Catherine Higgens, sous-ministre adjointe, Programmes, ministère des Transports).

44 Transport Canada, questions de suivi (partie II).

45 *Ibid.*

46 Voir par exemple : LPN, art. 15, où il est fait mention que la LPN se limite aux « eaux navigables mentionnées à l'annexe ».

47 Selon Transports Canada, le critère de la voie navigable fluviale s'entend de l'exigence selon laquelle un plan d'eau permet à un bâtiment, quelle qu'en soit la taille, de flotter et selon laquelle le public se servait du

pas compte de la valeur récréative des voies navigables de petite taille. La Fédération des pêcheurs et chasseurs de l'Ontario et le Conseil des Canadiens se sont dits favorables à l'ajout à l'annexe des 40 voies navigables cernées par Mountain Equipment Co-op, tout en insistant sur l'utilité d'obtenir des renseignements supplémentaires sur la façon dont ces voies navigables peuvent être ajoutées à l'annexe⁴⁸.

Le Comité reconnaît le besoin de clarifier la formulation de la LPN à l'égard du critère de la voie navigable fluviale et recommande donc ce qui suit :

Recommandation 4

Que le gouvernement, en consultation avec les communautés autochtones, les provinces, les territoires et les autres intervenants concernés, comme les propriétaires fonciers, les groupes d'utilisateurs et les municipalités, définisse plus clairement le critère de la voie navigable fluviale.

Une autre source de confusion, selon les témoins, concerne le processus d'ajout de voies navigables à l'annexe. Au cours des trois années d'application des modifications à la LPN, deux voies navigables ont été ajoutées à l'annexe, bien que des données empiriques⁴⁹ laissent croire qu'un grand nombre de parties ont manifesté l'intérêt d'y ajouter d'autres cours d'eau. Deux projets de loi d'initiative parlementaire sont actuellement à l'étude à la Chambre des communes concernant l'ajout de lacs et de rivières à l'annexe. Huit autres projets de loi d'initiative parlementaire présentés au cours de la 2^e session de la 41^e législature et visant à faire ajouter des voies navigables à l'annexe sont morts au *Feuilleton* après la dissolution du Parlement⁵⁰.

Emma Lui, chargée de la campagne de l'eau pour le Conseil des Canadiens, a indiqué qu'elle ne savait pas exactement comment demander l'ajout d'un cours d'eau à l'annexe⁵¹. Selon l'article 29 de la *Loi*, le gouverneur en conseil peut, par règlement, modifier l'annexe pour y ajouter des eaux navigables s'il est convaincu que cet ajout :

- a) est dans l'intérêt économique national ou régional;

plan d'eau à des fins de navigation dans le passé ou s'en sert comme tel à l'heure actuelle, Transports Canada, réponses faisant suite à la comparution du 4 octobre 2016 (partie II).

48 TRAN, [Témoignages](#), 27 octobre 2016, 0945, 1035 (Emma Lui, chargée de la campagne de l'eau, Conseil des Canadiens), 0955 (Fédération des pêcheurs et chasseurs de l'Ontario), Mountain Equipment Co-op, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, novembre 2012.

49 TRAN, [Témoignages](#), 27 octobre 2016, 0955 (Fédération des pêcheurs et chasseurs de l'Ontario); [Témoignages](#), 15 novembre 2016, 0845 (Andrea Hoyt, gestionnaire de l'évaluation environnementale, ministère des Terres et des Ressources naturelles, gouvernement du Nunatsiavut), 0900 (Kim Beaudin, vice-chef national, Congrès des Peuples Autochtones), 0855, 0915 (Kyle Vermette, Ralliement national des Métis).

50 Parlement du Canada, [Recherche dans LEGISinfo « Loi sur la protection de la navigation »](#).

51 TRAN, [Témoignages](#), 27 octobre 2016, 1035 (Conseil des Canadiens).

- b) est dans l'intérêt public;
- c) a été demandé par une autorité locale.

Cet article semble avoir donné l'impression à certains témoins qu'il n'est possible d'ajouter une voie navigable à l'annexe qu'à la demande d'une « autorité locale » (une autorité locale « s'entend de l'administration d'une municipalité ou toute autre administration constituée sous le régime des lois d'une province, ou de tout ministère d'une administration provinciale⁵² »). En fait, rien ne semble empêcher un groupe ou un particulier de demander l'ajout d'une voie navigable en fonction des critères a) et b) mentionnés ci-dessus.

Dans son mémoire, la Fédération canadienne des municipalités a recommandé l'adoption d'une approche équilibrée à l'égard de la protection de la navigation et l'accroissement du rôle des municipalités dans l'élargissement de la LPN à d'autres voies navigables et dans le transfert de son application aux autorités locales⁵³.

Face au manque de clarté de la procédure prévue dans la LPN pour l'ajout de voies navigables à l'annexe, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 5

Que le gouvernement mette à jour l'annexe après consultation avec les communautés autochtones, les provinces, les territoires et les autres intervenants concernés en vue de déterminer les voies navigables qui devraient y être incluses et que l'ajout de voies navigables s'accompagne d'une augmentation des ressources qui traiteront les demandes.

Recommandation 6

Que le gouvernement fournisse aux communautés autochtones, aux provinces, aux territoires et aux autres intervenants concernés des précisions sur les personnes et les organismes habilités à demander l'ajout de voies navigables aux listes des eaux navigables répertoriées et sur les motifs pouvant être invoqués.

Recommandation 7

Que le gouvernement exige de Transports Canada qu'il explique mieux ses décisions quant aux raisons pour lesquelles une voie navigable peut ou non être ajoutée à l'annexe.

52 LPN, art. 29.

53 *Ibid.*, p. 3.

Certitude réglementaire et transparence de la prise de décisions

Comme il est mentionné ci-dessus, bon nombre de témoins trouvent que la lenteur de la prise de décisions relativement à la LPN et l'absence de cohérence posent problème, puisqu'elles entraînent une augmentation des coûts des projets et font diminuer la confiance dans la capacité du gouvernement fédéral de bien réglementer la navigation. Des groupes de l'industrie ont fait valoir la nécessité d'avoir une certitude réglementaire et des processus d'approbation dans le cadre desquels le fardeau administratif correspond mieux à la taille et aux risques des projets. M. Chris Bloomer, président de l'Association canadienne de pipelines d'énergie, a indiqué que pour tous les intervenants, un cadre réglementaire optimal « devrait reposer sur des données scientifiques et des faits, être mené par l'instance réglementaire la mieux placée pour le faire, éviter les doublons, définir clairement les responsabilités de chacun, être assorti de règles et de modalités transparentes [et] permettre la participation véritable de ceux dont la contribution peut être la plus utile⁵⁴ ».

M. David Marshall, du Fraser Basin Council, a donné un aperçu du type d'activités dont il faudrait tenir compte lorsqu'on détermine la navigabilité et de l'importance de rassembler les groupes intéressés dès le début de la planification de la future gestion d'une voie navigable⁵⁵.

Le porte-parole du Conseil national des Métis, M. Kyle Vermette, s'est dit du même avis; selon lui, il est important « de veiller à ce que l'organisme responsable des décisions [en matière de protection de la navigation et d'évaluation environnementale] soit compétent, expérimenté et transparent et qu'il soit considéré comme tel⁵⁶ ».

Pour sa part, le Council of B.C. Yacht Clubs a, dans son mémoire, abondé dans le même sens en disant que la LPN n'oblige pas le ministre des Transports à informer le public de ses décisions concernant les ouvrages proposés sur les eaux navigables. En outre, le pouvoir d'exempter les ouvrages secondaires par l'intermédiaire d'ordres ministériels et non pas de règlements déjoue la surveillance et l'examen parlementaires⁵⁷. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 8

Que le gouvernement exige des promoteurs de projets qu'ils renseignent convenablement les parties prenantes sur un ouvrage avant d'entreprendre sa construction, de manière à permettre la tenue de consultations appropriées.

54 TRAN, [Témoignages](#), 20 octobre 2016, 0950 (Chris Bloomer, président et chef de la direction, Association canadienne de pipelines d'énergie).

55 TRAN, [Témoignages](#), 25 octobre 2016, 0920, 0910 (David Marshall, directeur général, Fraser Basin Council).

56 TRAN, [Témoignages](#), 15 novembre 2016, 1005 (Ralliement national des Métis).

57 [Council of B.C. Yacht Clubs](#), mémoire, novembre 2016, p. 2, 4.

Règlement des différends concernant les voies navigables non assujetties à la Loi sur la protection de la navigation

Comme il est mentionné ci-dessus, l'une des modifications les plus importantes apportées à la LPN en ce qui concerne la nouvelle protection des eaux répertoriées a été la décision de renvoyer aux tribunaux les plaintes sur le droit à la navigation sur les voies navigables non répertoriées, reconnu en common law⁵⁸. Comme le mentionnait la West Coast Environmental Law Association, il est non seulement « exceptionnellement coûteux » de vouloir faire enlever un obstacle au moyen d'une poursuite, mais il demeure aussi difficile de dire si une personne peut engager une poursuite pour le compte du public⁵⁹.

M. Marshall, du Fraser Basin Council, a, lors de son témoignage devant le Comité, souligné l'importance d'asseoir très rapidement les gens à une même table pour résoudre leurs différends, avant même qu'une intervention devant les tribunaux soit nécessaire. Il a rappelé l'utilité de cette approche dans la gestion du bassin du Fraser en Colombie-Britannique. Grâce à des discussions suivies avec les groupes autochtones, l'industrie du transport maritime, le gouvernement local et les organismes de défense de l'environnement, le Fraser Basin Council a servi de catalyseur à la gestion en collaboration des ressources de la voie navigable, évitant ainsi de longues contestations judiciaires⁶⁰.

La West Coast Environmental Law Association a aussi parlé de l'importance de l'équité du processus de règlement des différends relatifs au droit du public à la navigation, que ce soit sur une voie navigable importante figurant à l'annexe ou sur une voie navigable de petite taille⁶¹. Selon elle, il est injuste que ceux défendant le droit à la navigation sur les voies navigables canadiennes de grande taille, notamment les transporteurs maritimes, les utilisateurs récréatifs et le public, aient accès aux ressources du gouvernement au titre de la *Loi* et non pas ceux défendant les voies navigables de petite taille. Même si le nombre de parties touchées peut être moindre sur les voies navigables de petite taille, les risques que les obstacles y entravent en permanence la navigation sont sans l'ombre d'un doute plus grands.

Afin de résoudre les différends relatifs à la navigation par voie administrative, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 9

Que le gouvernement mette sur pied un mécanisme efficace d'examen administratif des plaintes au sein de Transports Canada en vue d'aider le public à résoudre les différends relatifs aux obstacles entravant possiblement la navigation sur toutes les voies navigables intérieures du pays, y compris celles ne figurant pas à l'annexe, de sorte que des

58 [West Coast Environmental Law Association](#), mémoire, p. 6.

59 *Ibid.*

60 TRAN, [Témoignages](#), 25 octobre 2016, 0920 (Fraser Basin Council).

61 [West Coast Environmental Law Association](#), mémoire, 9 novembre 2016, p. 6, 8.

dispositions claires permettent aux collectivités et aux autres intervenants concernés de s'opposer à des projets qu'ils jugent menaçants pour les voies navigables.

Recommandation 10

Que le gouvernement considère de rétablir le mandat des agents du Programme de Protections de la Navigation de Transports Canada afin qu'ils puissent accepter et traiter les plaintes du public en matière de droit à la navigation en fonction d'un régime plus large de résolution de différends

CONSULTATIONS PRÉALABLES À LA MODIFICATION DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA NAVIGATION*

La majorité des recommandations proposées par le Conseil des Canadiens et bon nombre des personnes ayant présenté un mémoire portaient sur la tenue de consultations supplémentaires en vue de renforcer les protections se trouvant dans la LPN et les autres mesures législatives visant la protection des voies navigables, de bien consulter les collectivités autochtones et de favoriser un sentiment de collaboration avec le public, les groupes autochtones, l'industrie, le gouvernement et les organismes de réglementation⁶². Pour de nombreuses parties concernées, les modifications apportées en 2009 et en 2012 à la législation relative à la protection de la navigation l'ont été sans répondre de manière satisfaisante aux préoccupations du grand public, ainsi que de nombreux groupes d'intervenants⁶³.

Comme il en a été question plus tôt, bon nombre des groupes autochtones estiment aussi qu'ils n'ont pas été pleinement consultés avant l'adoption des modifications à la législation sur la protection de la navigation. Puisque les groupes autochtones sont nombreux à dépendre de la navigation pour leur transport, leurs échanges commerciaux et leur subsistance, les modifications à la LPN les touchent de façon disproportionnée.

Afin que les modifications à la LPN n'aient pas d'impacts négatifs sur les intervenants, et tenant compte de leur point de vue, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 11

Que le gouvernement veuille à ce que les intérêts et les préoccupations des intervenants, comme les agriculteurs et les municipalités, soient pris en compte lorsque des modifications à la LPN sont adoptées.

62 *Ibid.*, p. 6-9.

63 [Conseil des Canadiens et Environmental Defence](#), mémoire, 6 décembre 2016, p. 3. Nota : La majorité des mémoires présentés à titre personnel, comme ceux de [Laurie Cassel](#), de [Barb Gardiner](#), de [Marnie Hare](#) et de [Teresa Lee Walker](#), se sont grandement inspirés de la lettre-type présentée par le Conseil des Canadiens et Environmental Defence.

CONCLUSION

L'un des principaux thèmes abordés lors de l'étude du Comité sur la législation relative à la protection de la navigation était la valeur que revêt le patrimoine culturel commun consistant à pouvoir traverser les océans, les lacs, les rivières et les ruisseaux du Canada. Bien que les objectifs de l'industrie, du gouvernement, des groupes autochtones, des associations de conservation et des autres intervenants puissent diverger quant à la façon dont le développement se fait près des voies navigables du Canada, les représentants de ces groupes ont rappelé au Comité qu'il était nécessaire que les processus de protection de la navigation et de règlement des différends soient clairs, transparents et opportuns. Il demeure primordial que le dialogue entre les divers intervenants se poursuive pour que les futures versions de la *Loi sur la protection de la navigation* répondent aux besoins des Canadiens d'un océan aux deux autres.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement conserve l'annexe, mais qu'il en améliore rapidement le processus à suivre pour y ajouter des voies navigables en la rendant transparente et facile d'accès et d'utilisation, et qu'une campagne de sensibilisation du public soit lancée pour informer les intervenants du processus. 5

Recommandation 2

Que le gouvernement fédéral inclut Transports Canada dans le processus décisionnel des évaluations environnementales des oléoducs et des lignes de transport d'électricité qui traversent les eaux navigables..... 6

Recommandation 3

Que le gouvernement étudie des façons de préserver, de protéger et de respecter la navigation sur les eaux situées dans les terres ancestrales des communautés autochtones et qu'il reconnaisse le lien spécial qui unit les communautés autochtones aux voies navigables et que les promoteurs de projets renseignent convenablement les intervenants sur un ouvrage avant d'entreprendre la construction et de manière à prendre la tenue des consultations appropriées..... 7

Recommandation 4

Que le gouvernement, en consultation avec les communautés autochtones, les provinces, les territoires et les autres intervenants concernés, comme les propriétaires fonciers, les groupes d'utilisateurs et les municipalités, définisse plus clairement le critère de la voie navigable fluviale. 9

Recommandation 5

Que le gouvernement mette à jour l'annexe après consultation avec les communautés autochtones, les provinces, les territoires et les autres intervenants concernés en vue de déterminer les voies navigables qui devraient y être incluses et que l'ajout de voies navigables s'accompagne d'une augmentation des ressources qui traiteront les demandes. 10

Recommandation 6

Que le gouvernement fournisse aux communautés autochtones, aux provinces, aux territoires et aux autres intervenants concernés des précisions sur les personnes et les organismes habilités à demander l'ajout de voies navigables aux listes des eaux navigables répertoriées et sur les motifs pouvant être invoqués. 10

Recommandation 7

Que le gouvernement exige de Transports Canada qu'il explique mieux ses décisions quant aux raisons pour lesquelles une voie navigable peut ou non être ajoutée à l'annexe. 10

Recommandation 8

Que le gouvernement exige des promoteurs de projets qu'ils renseignent convenablement les parties prenantes sur un ouvrage avant d'entreprendre sa construction, de manière à permettre la tenue de consultations appropriées. 11

Recommandation 9

Que le gouvernement mette sur pied un mécanisme efficace d'examen administratif des plaintes au sein de Transports Canada en vue d'aider le public à résoudre les différends relatifs aux obstacles entravant possiblement la navigation sur toutes les voies navigables intérieures du pays, y compris celles ne figurant pas à l'annexe, de sorte que des dispositions claires permettent aux collectivités et aux autres intervenants concernés de s'opposer à des projets qu'ils jugent menaçants pour les voies navigables..... 12

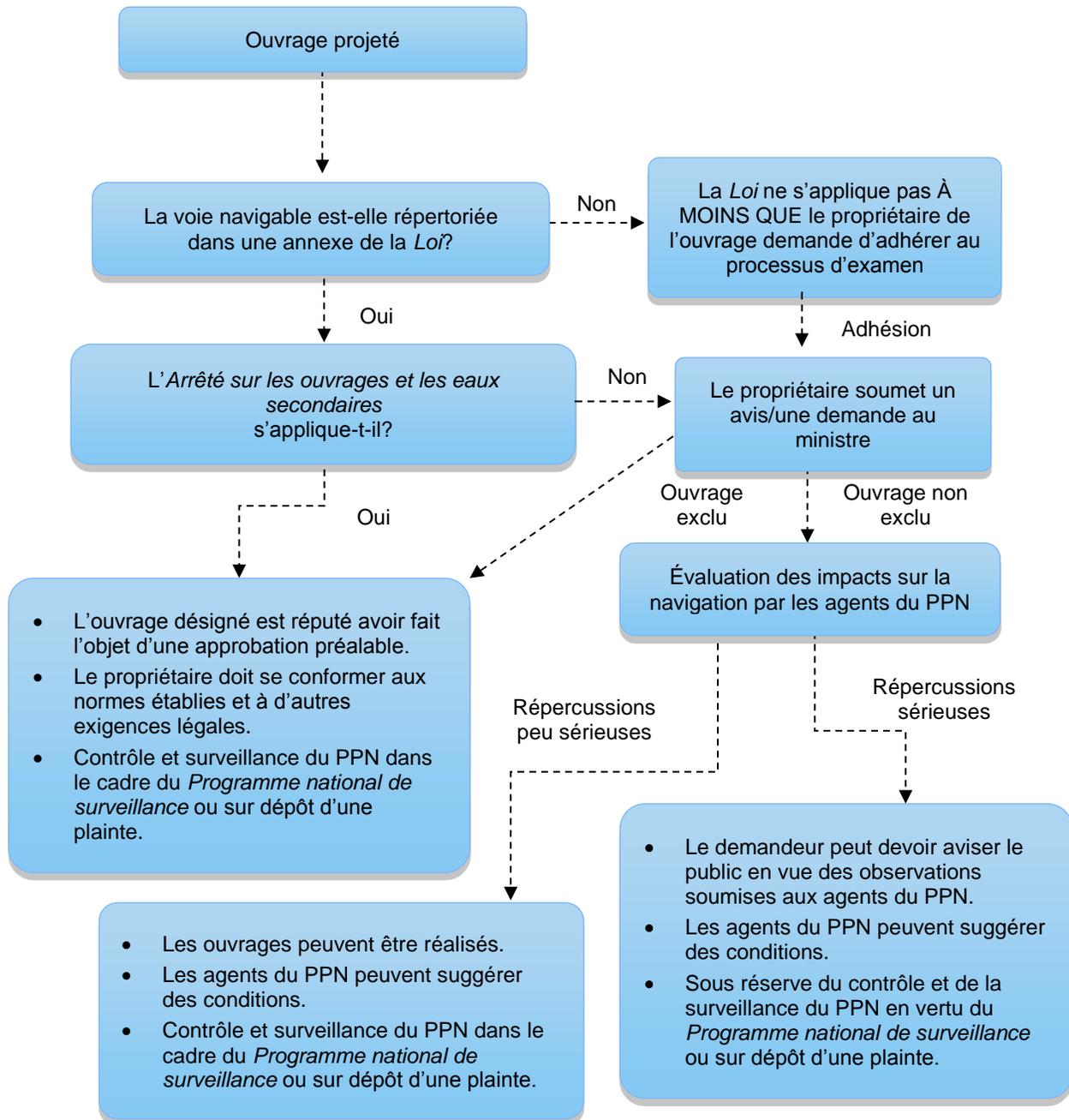
Recommandation 10

Que le gouvernement considère de rétablir le mandat des agents du Programme de Protections de la Navigation de Transports Canada afin qu'ils puissent accepter et traiter les plaintes du public en matière de droit à la navigation en fonction d'un régime plus large de résolution de différends..... 13

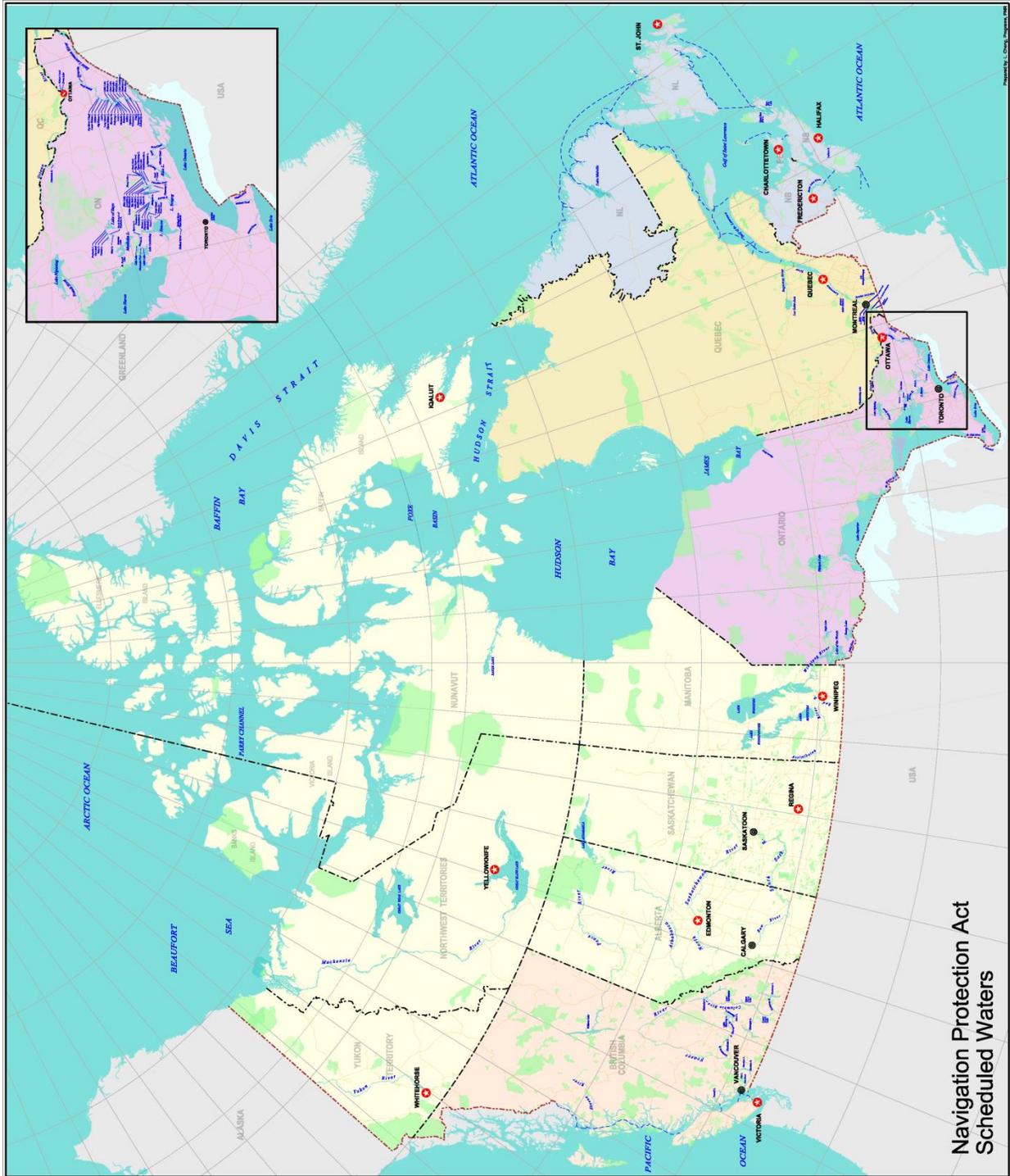
Recommandation 11

Que le gouvernement veille à ce que les intérêts et les préoccupations des intervenants, comme les agriculteurs et les municipalités, soient pris en compte lorsque des modifications à la LPN sont adoptées..... 13

Figure 1 – Processus applicable aux ouvrages en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables, 2014 à aujourd’hui



ANNEXE B CARTES DES EAUX RÉPERTORIÉES



LISTES DES EAUX NAVIGABLES

Carte de la Loi sur la protection de la navigation

Pacific Ocean	Océan Pacifique
British Columbia	Colombie-Britannique
Skeena River	Rivière Skeena
Williston Lake	Lac Williston
Fraser River	Fleuve Fraser
Victoria	Victoria
Vancouver	Vancouver
Powell L.	Lac Powell
Pitt L.	Lac Pitt
Pitt River	Rivière Pitt
Harrison L.	Lac Harrison
Harrison R.	Rivière Harrison
Thompson R.	Rivière Thompson
Kamloops L.	Lac Kamloops
S. Thompson R.	Rivière Thompson Sud
Little Shuswap L.	Petit lac Shuswap
Shuswap L.	Lac Shuswap
Mara L.	Lac Mara
Kinbasket L.	Lac Kinbasket
Columbia River	Fleuve Columbia
Lake Revelstoke	Lac Revelstoke
Upper Arrow Lake	Lac Arrow supérieur
Lower Arrow Lake	Lac Arrow inférieur
Kootenay R.	Rivière Kootenay
Kootenay L.	Lac Kootenay
Okanagan L.	Lac Okanagan
Yukon Territory	Yukon
Whitehorse	Whitehorse
Yukon River	Fleuve Yukon
Alaska	Alaska
Beaufort Sea	Mer de Beaufort
Northwest Territories	Territoires du Nord-Ouest
Yellowknife	Yellowknife
Mackenzie River	Fleuve Mackenzie
Great Slave Lake	Grand lac des Esclaves
Great Bear Lake	Grand lac de l'Ours
Alberta	Alberta
Edmonton	Edmonton
Calgary	Calgary
Peace River	Rivière de la Paix
Athabasca River	Rivière Athabasca
Lake Athabasca	Lac Athabasca

North Saskatchewan River	Rivière Saskatchewan Nord
Bow River	Rivière Bow
Saskatchewan	Saskatchewan
Saskatoon	Saskatoon
Regina	Regina
South Sask. R.	Rivière Saskatchewan Sud
Banks Island	Île Banks
Parry Channel	Chenal Parry
Victoria Island	Île Victoria
Arctic Ocean	Océan Arctique
Nunavut	Nunavut
Iqaluit	Iqaluit
Baker Lake	Lac Baker
Baffin Bay	Baie Baffin
Davis Strait	Détroit de Davis
Ellesmere Island	Île d'Ellesmere
Baffin Island	Île de Baffin
Hudson Strait	Détroit d'Hudson
Foxe Basin	Bassin de Foxe
Hudson Bay	Baie d'Hudson
James Bay	Baie James
Manitoba	Manitoba
Winnipeg	Winnipeg
Lake Winnipeg	Lac Winnipeg
Lake Winnipegosis	Lac Winnipegosis
Lake Manitoba	Lac Manitoba
Assiniboine River	Rivière Assiniboine
Red R.	Rivière Rouge
Winnipeg River	Rivière Winnipeg
Ontario	Ontario
Toronto	Toronto
Ottawa	Ottawa
Lake of the Woods	Lac des Bois
Rainy River	Rivière à la Pluie
Rainy Lake	Lac à la Pluie
Eagle Lake	Lac Eagle
Lake Superior	Lac Supérieur
Nipigon Lake	Lac Nipigon
Moose River	Rivière Moose
St. Marys River	Rivière Ste-Marie
Lake Huron	Lac Huron
St. Clair River	Rivière Sainte-Claire
Lake St. Clair	Lac Sainte-Claire
Detroit River	Rivière Détroit
Lake Erie	Lac Érié

Grand River	Rivière Grand
Welland C.	Canal Welland
Niagara R.	Rivière Niagara
Lake Ontario	Lac Ontario
L. Scugog	Lac Scugog
L. Simcoe	Lac Simcoe
Balsam L.	Lac Balsam
Severn R.	Rivière Severn
Muskoka L.	Lac Muskoka
Lake Huron	Lac Huron
St. Joseph Lake	Lac St-Joseph
Rosseau L.	Lac Rosseau
Vernon L.	Lac Vernon
Lake of Bays	Lac des Baies
French River	Rivière des Français
Lake Nipissing	Lac Nipissing
Cataraqui R.	Rivière Cataraqui
Ottawa River	Rivière des Outaouais
Rideau River	Rivière Rideau
Timiskaming Lake	Lac Témiscamingue
Quebec	Québec
Montreal	Montréal
Quebec	Québec
Canal de Beauharnois	Canal de Beauharnois
Lac des Deux Montagnes	Lac des Deux Montagnes
Lachine Canal	Canal de Lachine
Rivière Richelieu	Rivière Richelieu
Lac Memphrémagog	Lac Memphrémagog
Rivière des Prairies	Rivière des Prairies
Rivière des Mille-Iles	Rivière des Mille-Îles
Rivière Saint-Maurice	Rivière Saint-Maurice
Lawrence River	Fleuve Saint-Laurent
Lac Saint-Jean	Lac Saint-Jean
Saguenay River	Rivière Saguenay
Gulf of St. Lawrence	Golfe du Saint-Laurent
NB	N.-B.
Fredericton	Fredericton
Saint John River	Fleuve Saint-Jean
PEI	Î.-P.-É.
Charlottetown	Charlottetown
NS	N.-É.
Halifax	Halifax
LaHave R.	Rivière LaHave
Great Bras d'Or L.	Grand lac Bras d'Or
Bras d'Or Lake	Lac Bras d'Or

Atlantic Ocean	Océan Atlantique
NL	T.-N.-L.
St. John	St. John
Lake Melville	Lac Melville
Greenland	Groenland

Carte en médaillon de l'Ontario

Lake Huron	Lac Huron
French River	Rivière des Français
Lake Nipissing	Lac Nipissing
Cain Lake	Lac Cain
Gloucester Pool	Bassin Gloucester
Little Lake	Lac Little
St. Joseph Lake	Lac St-Joseph
Muskoka L.	Lac Muskoka
Peninsula L.	Lac Peninsula
The Canal	The Canal
Fairy L.	Lac Fairy
Vernon L.	Lac Vernon
Mary L.	Lac Mary
Rosseau Lake	Lac Rosseau
Severn R.	Rivière Severn
Lake Couchiching	Lac Couchiching
Holland River	Rivière Holland
Holland River East Branch	Bras est de la rivière Holland
ON	Ontario
Lake of Bays	Lac des Baies
North Branch of Muskoka R.	Bras nord de la rivière Muskoka
Sparrow L.	Lac Sparrow
Fenelon R.	Rivière Fenelon
Rosedale R.	Rivière Rosedale
Balsam L.	Lac Balsam
Cameron L.	Lac Cameron
Mitchell L.	Lac Mitchell
Canal. L.	Lac Canal
L. Simcoe	Lac Simcoe
Toronto	Toronto
Humber River	Rivière Humber
Grand River	Rivière Grand
Lake Erie	Lac Érié
Welland Canal	Canal Welland
Niagara River	Rivière Niagara
Lake Ontario	Lac Ontario
Lovesick L.	Lac Lovesick
Lower Buckhorn L.	Lac Lower Buckhorn

Big Bald L.	Lac Big Bald
Little Bald L.	Lac Little Bald
Buckhorn L.	Lac Buckhorn
Pigeon L.	Lac Pigeon
Pigeon R.	Rivière Pigeon
Sturgeon L.	Lac Sturgeon
Trent Canal	Canal Trent
Talbot R. / Trent Canal	Rivière Talbot/Canal Trent
L. Scugog	Lac Scugog
Scugog R.	Rivière Scugog
Ottawa River	Rivière des Outaouais
Petawawa R.	Rivière Petawawa
Stony Lake	Lac Stony
Duck Pond	Étang Duck
Big Duck Pond	Étang Big Duck
Upper Chemong L.	Lac Upper Chemong
Clear Lake	Lac Clair
Katchewanooka L.	Lac Katchewanooka
Otonabee River	Rivière Otonabee
Chemong L.	Lac Chemong
Trent Canal	Canal Trent
Rice L.	Lac Rice
Trent R./ C.	Rivière/canal Trent
Seymour L.	Lac Seymour
Trent River/Canal	Rivière/canal Trent
Murray Canal	Canal Murray
Tay River/Canal	Rivière/canal Tay
Lower Rideau L.	Lac Rideau inférieur
Adams L.	Lac Adams
Big Rideau L.	Grand lac Rideau
Lost L.	Lac Caché
Long Island L.	Lac Long Island
Upper Rideau L.	Lac Rideau supérieur
Stevens Cr.	Ruisseau Stevens
Pollywog L.	Lac Pollywog
Loon L.	Lac Loon
Mosquito L.	Lac Mosquito
Benson L.	Lac Benson
Indian L.	Lac Indian
Opinicon L.	Lac Opinicon
Cranesnest L.	Lac Cranesnest
Dog L.	Lac Dog
Cataraqui L.	Lac Cataraqui
Colonel By L.	Lac Colonel By
Ottawa	Ottawa

Rideau Canal	Canal Rideau
Dows Lake	Lac Dow
QC	Québec
Rideau River	Rivière Rideau
Kemptville Cr.	Ruisseau Kemptville
Little Lake	Lac Little
Newboro L.	Lac Newboro
Clear Lake	Lac Clair
Sand Lake	Lac Sand
Whitefish L.	Lac Whitefish
Little Cranberry L.	Lac Little Cranberry
Cranberry L.	Lac Cranberry
River Styx	Rivière Styx
Saint Lawrence River	Fleuve Saint-Laurent
USA	États-Unis

ANNEXE C LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère des Transports</p> <p>L'hon. Marc Garneau, C.P., député, ministre des transports</p> <p>Catherine Higgens, sous-ministre adjointe, Programmes</p> <p>Nancy Harris, directrice exécutive, Gérance réglementaire et affaires autochtones</p>	2016/10/04	25
<p>Alberta Association of Municipal Districts and Counties</p> <p>Al Kemmere, président</p>	2016/10/20	27
<p>Association canadienne de la construction</p> <p>Michael Atkinson, président</p>		
<p>Association canadienne de pipelines d'énergie</p> <p>Chris J. Bloomer</p>		
<p>Fédération québécoise des municipalités</p> <p>Scott Pearce, administrateur</p>		
<p>Municipalité régionale du Comté d'Argenteuil</p> <p>Agnès Grondin, conseillère en environnement</p>		
<p>Saskatchewan Association of Rural Municipalities</p> <p>Raymond Orb, président</p>		
<p>Fraser Basin Council</p> <p>David Marshall, directeur général</p>	2016/10/25	28
<p>Conseil des Canadiens</p> <p>Emma Lui, chargée de la campagne de l'eau</p>	2016/10/27	29
<p>Fédération des pêcheurs et chasseurs de l'Ontario</p> <p>Greg Farrant, directeur, Affaires gouvernementales et politiques publiques</p>		
<p>Pagaie Canada</p> <p>Jay Morrison, directeur, Section Québec</p>		
<p>Congrès des Peuples Autochtones</p> <p>Kim Beaudin, vice-chef national</p>	2016/11/15	32
<p>Ralliement national des Métis</p> <p>Kyle Vermette</p>		

Organismes et individus	Date	Réunion
Gouvernement du Nunatsiavut Andrea Hoyt, gestionnaire d'évaluation environnementale, Ministère des terres et des ressources naturelles	2016/11/15	32
Conseil des Canadiens Emma Lui, Chargée de la campagne de l'eau	2016/12/08	39
A titre personnel Adrienne Davidson, chercheuse invitée Fulbright, Centre for Canadian Studies at John Hopkins School of Advanced International Studies		

ANNEXE D

LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Agence Mamu Innu Kaikusseht

Alberta Association of Municipal Districts and Counties

Altmann, Alexander

Anderman, Christina

Andrighetti, Laura

Assemblée des chefs du Manitoba

Assemblée des chefs mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse

Association canadienne de pipelines d'énergie

Association canadienne des producteurs pétroliers

Association de gestion halieutique autochtone Mi'gmaq et Malécite

Association des produits forestiers du Canada

Association du Barreau canadien - Section du droit maritime

Association du traité des Te'mexw

Association locale des Métis de Conklin No 193

Association locale des Métis de Fort Chipewyan No 125

Association locale des Métis de Fort McKay No 63

Association locale des Métis de Fort McMurray No 1935

Atherton, Alison

Atherton, Ian

Badger, Austin

Baker, Kelsey

Bande indienne Cayoose Creek

Organismes et individus

Bande indienne Kitsumkalum

Bande indienne Musqueam

Bassett, Theran

Beam, Chloe

Becker, Justin

Bliedung, Heidi A.E.

Boudreau, Carmen

Bourassa and family, Lawna

Broderick, Dan

Brunet, Al

Bruyere, Ronald

Buchanan, Maureen

Bureau des terres et des ressources naturelles de Ya'thi Néné

Burningham, Jeremy

Burton-Roche, Marlie

Cameco Corporation

Canoe Kayak Nova Scotia

Cass, Robert

Cassell, Laurie

Cavallin, Alivia

Clifford, Ann H.

Colbeck, Lucas

Collectif autochtone du lac Winnipeg

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James

Organismes et individus

Communauté de Biigtigong Nishnaabeg

Compagnie pétrolière impériale Itée

Confédération des Mi'kmaq de l'Île-du-Prince-Édouard

Conseil communautaire de NunatuKavut

Conseil de la nation Haida

Conseil de la Nation huronne-wendat

Conseil de la Première Nation des Innus Essipit

Conseil de la Première Nation des Innus Nutashkuan

Conseil des Abénakis de Wôlinak

Conseil des Abénakis d'Odanak

Conseil des Canadiens

Conseil des Canadiens - chapitre Comox Valley

Conseil des Canadiens - chapitre comté Kent, NB

Conseil des Canadiens - chapitre Lac Williams

Conseil des Canadiens - chapitre rivière Campbell

Conseil des Canadiens - chapitre Saint John

Conseil des Canadiens - chapitre South Shore

Conseil des Canadiens - chapitre Territoires du Nord-Ouest

Conseil des Mohawks de Kahnawake

Conseil Mushkegowuk

Conseil tribal des Gwich'in

Conte, Angelina

Cornwell, Betsy

Council of BC Yacht Clubs

Organismes et individus

Crookall, Sarah

Cunningham, Arctica

Dale, Chelsea

Day, R. Chadwick

Deegan, G.

Degagne, Leah

DeLorey, Rebecca

Desorcy, Gloria

Devauld, Krystal

Dowell, Carolyn

Easton, Linda

Ecojustice Canada

Elford, Dale

Evans, Lorna Doreen Elizabeth

Fan, Ming Sam

Fast, Heather

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Sovereign Indigenous Nations

Ferguson, Adam

Fields, Sandra

First Nations Fisheries Council de la Colombie-Britannique

Fitzpatrick, Patricia

Forhan, Tigan

Fox, Patricia

Organismes et individus

Gardiner, Barb

Gardner, Victoria

Gerry, Graham

Girvan, Scott

Gitxaala Nation

Glawdecki, Teresa

Goalder, Don G.

Goldenberg, Trudy

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Gouvernement du Yukon

Gouvernement national Tsilhqot'in

Gouvernement Tlicho

Gouvernement mi'gmaq de Listuguj

Graham, Julie

Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)

Grand conseil du traité no 3

Grant, Eleanor

Gutwillinger, Danielle

Hahn, D.

Hall, Sharon

Hare, Marnie

Harms, Petra

Hartman, Ruth

Hay, Marilyn

Organismes et individus

Hazan, Ariel

Hunter, Latham

Hutchinson, David

Innuits du Nunavik

Javid, Mavaddat

Jonah, Amy

Jones, Brad

Jones, Laura

Juurlink, Bernard H.J.

Keirstead, John

Klaue, Rudy

Kozachenko, Chantel

La Nation des Malécites du Nouveau-Brunswick

Lake Ontario Waterkeeper

Laporte, Bob

Leach, John

Lee, Johnny

Lennon, Aleyah Erin

L'Heureux, Johanne

Little Campbell Watershed Society

Lower Fraser Fisheries Alliance

Lutkudziiwus

Maas, Katherine

MacDougall, Julia

Organismes et individus

MacGillivray, Leah

Mackenzie, Rosemary

Manitoba Infrastructure

Manitoba Metis Federation Inc.

Marion, Monique

May, Elizabeth

Mayes, Nigel

McColl, Jeff

McGregor, Brian

McKay, Sarah

McKee, Jake

McLeod, Ezekiel

Métis Nation British Columbia

Migmawe'l Tplu'taqnn

Mines Alerte Canada

Ministère de la Voirie et de l'Infrastructure de la Saskatchewan

Morrison, Ron

Nagy, Mike

Nation métisse de l'Ontario

Nation Naskapie de Kawawachikamach

Nation Taykwa Tagamou

Nayler, Michael S.

Neilsen, Janet

Norman, Kyle

Organismes et individus

Northern Secwepemc te Qelmuw

Oakes, Nancy

Office des ressources renouvelables du Sahtu

Okanagan Nation Alliance

Ontario Rivers Alliance

Ottawa Field-Naturalists' Club

Panet, John

Poon, David

Pratt, Bethany

Première Nation Aamjiwnaang

Première Nation Cold Lake

Première Nation crie Mikisew

Première Nation de Black Lake Denesuline

Première Nation de Kebaowek

Première Nation de Lyackson

Première Nation de Squamish

Première Nation de Wabauskang

Première Nation de Wolf Lake

Première Nation Dene Tha

Première Nation Denesuline de Hatchet Lake

Première Nation des Chipewyans d'Athabasca

Première Nation Fond du Lac Denesuline

Première Nation Fort McKay

Première Nation Heiltsuk

Organismes et individus

Première Nation Kitasoo/Xai'xais
Première Nation Stoney Nakoda
Première Nation Stswecem'c Xgat'tem
Première Nation Sumas
Première Nation Tsleil-Waututh
Première Nation Xaxli'p
Premières Nations de la rivière Blueberry
Qu'Appelle Valley Environmental Association
Quetico Foundation
Q'ul-Lhanumutsun Aquatic Resources Society
Racey, Kate
Ransom, Peggy
Rebner, Edwin
Rebordosa, Linda
Reid, Travis
Reist, Addison
Rilk, Antje
Rivershed Society of British Columbia
Robson, Sharon
Rogers, Kasey
Rowson, Mackenzie
Ruttan, Anna
Sacco, Sandrina
Santos, Joshua

Organismes et individus

Saskatchewan Association of Rural Municipalities

Scull, John

Sharpe, Emma

Six Nations of the Grand River

Société de conservation du Yukon

Southern Chiefs' Organization Inc.

Stevenson, Sheila

Suffling, Roger

Sunshine, Rafe

Terry, Susan

Thompson, Leigh

Tobiasz, Anna

Treloar, Grant

Truyens, Ann

Tsai, Anthony

Union of British Columbia Indian Chiefs

Varga, Dianne

Ville de Calgary

Waldie, Matthew

Walker, Teresa Lee

Waterloo Region Nature

Watershed Watch Salmon Society

West Coast Environmental Law

Wet'suwet'en

Organismes et individus

White, Eleanor E.

White, Erinne

Wilderness Canoe Association

Wilderness Committee

Wimbush, Jackie

Windrim, Mike

Woodley, Kathie

Woychesko, Louise

Yuan, Jiachen

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions nos 25, 26, 27, 29, 32, 39, 42, 49 et 50](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

L'hon. Judy A. Sgro

Les membres conservateurs du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités s'opposent sans équivoque au rapport du comité sur la revue de la loi sur la protection de la navigation.

Ce rapport dissident présente comment cette étude a vu le jour, l'ingérence de Transports Canada dans les travaux du comité, les témoignages entendus, et les recommandations contradictoires qui ne sont nullement inspirées des témoignages entendus par le comité.

Comment cette étude a vu le jour

Depuis le début, l'examen de la *Loi sur la protection de la navigation* est fallacieux. On a demandé au comité d'étudier des modifications futures à la *Loi sur la protection de la navigation* sans lui dire quelles seraient ces modifications.

Un certain nombre de témoins, dont le Conseil national des Métis, ont noté avec inquiétude le problème structurel de devoir commenter des changements à la loi qui n'ont pas encore été annoncés. Ils ont fait remarquer que « la possibilité de faire des commentaires n'est pas offerte avant que quelque chose arrive, mais après les faits ».

Les conclusions de l'examen par le comité de la *Loi sur la protection de la navigation* sont prédéterminées et les actions du ministre des Transports ont été coulées dans le béton bien avant même que le comité entreprenne son examen. Même le calendrier de l'examen dans son ensemble a été soigneusement préparé.

Le 20 juin 2016, le ministre des Transports et le ministre des Pêches et Océans ont écrit au comité pour lui demander d'étudier la *Loi sur la protection de la navigation*. Cette étude visait à répondre à l'engagement de la lettre de mandat du ministre sur la *Loi sur la protection de la navigation*, soit « réinstaurer les protections éliminées et intégrer des mécanismes de protection modernes ».

Dans le but de respecter les délais imposés par les Libéraux, on a demandé au comité de terminer son étude au début de 2017.

Il n'y avait aucune ambiguïté dans ces instructions.

Avant même que le comité se réunisse pour décider s'il allait procéder à un examen de la *Loi sur la protection de la navigation*, les médias ont rapporté que la secrétaire parlementaire de l'époque, Kate Young, avait indiqué que le comité ferait cet examen, et un représentant de Transports Canada a dit que le comité ferait rapport à Transports Canada au début du printemps 2017.

Le gouvernement a non seulement dicté au comité ce qu'il devait faire, mais il lui a donné un court laps de temps pour faire un rapport. Ce manque de temps a entraîné

des plaintes de plusieurs des intervenants qui voulaient participer, mais qui n'ont pas pu le faire en raison des délais établis par le gouvernement.

Tout cet exercice était un écran pour le ministre, qui voulait apporter des changements unilatéraux à la Loi en faisant croire qu'il a consulté le Parlement.

Ingérence de Transports Canada dans les travaux du comité

En plus du fait que les conditions de l'étude ont été dictées, cette étude est aussi exceptionnelle parce que Transports Canada est directement intervenu dans les travaux du comité en ordonnant aux témoins de soumettre des mémoires et en leur offrant un financement à cette fin.

Dans une lettre à la Première Nation Heiltsuk, le sous-ministre de Transports Canada a encouragé celle-ci à témoigner devant le comité et a indiqué que le comité serait incité à écouter.

« Nous communiquerons avec le Comité pour l'inciter à entendre ce que les Premières Nations côtières et la Première Nation Heiltsuk ont à dire. Un membre de votre organisation pourrait tout de même en profiter pour réitérer votre intérêt à témoigner devant le Comité. »

C'est important. Transports Canada n'a pas à déterminer ou à influencer les témoins entendus par le comité. Cette responsabilité revient aux députés qui siègent au comité.

En outre, nombre des mémoires au comité étaient tributaires de l'approbation du financement des participants par Transports Canada.

Normalement, les membres des comités choisissent quels témoins ils veulent entendre et en aucune circonstance ne paient pour les témoignages, au-delà des dépenses raisonnables de déplacement et d'hébergement.

Le gouvernement avait un rôle majeur à jouer dans la détermination des preuves reçues par le comité, parce que les groupes approuvés au titre des programmes de financement des participants de Transports Canada étaient plus susceptibles de témoigner.

Comme Transports Canada procédait à un examen parallèle de la *Loi sur la protection de la navigation*, il est normal d'offrir un financement aux participants afin d'encourager la participation de groupes qui ne viendraient probablement pas faire part de leur opinion dans le cadre du processus d'examen.

Cependant, comme il est essentiel que le Parlement reste indépendant du gouvernement, on n'a jamais eu recours au financement par un ministère pour encourager la participation aux travaux d'un comité parlementaire.

À long terme, le précédent établi par ce gouvernement par son mépris total de l'indépendance d'un comité parlementaire, que ce soit en dictant son ordre du jour ou en choisissant quels témoins il entend, peut avoir les conséquences négatives les plus longues qui soient une fois l'examen terminé.

Ce que le comité a entendu

La *Loi sur la protection de la navigation* a été modifiée pour la première fois après des décennies en juin 2009 parce que des promoteurs de projets, que ce soient des municipalités rurales ou des vacanciers, faisaient face à des coûts accrus, à des retards et à des formalités administratives inutiles quand ils planifiaient, concevaient et construisaient de l'infrastructure critique près de cours d'eau.

Ces modifications ont donné au gouvernement le pouvoir d'approuver préalablement certains types de travaux afin de simplifier la réalisation de projets importants.

La *Loi sur la protection de la navigation* a été de nouveau modifiée en 2012 afin d'éliminer l'exigence fédérale de permettre la navigation publique inexistante sur des cours d'eau comme des champs inondés, des courants saisonniers et d'autres petits cours d'eau sur lesquels on ne navigue jamais.

Cette exigence sur la protection de tous les cours d'eau pour la navigation était plutôt sensée en 1882, quand la loi a été créée, mais au fil du temps, alors que les modes de transport évoluent, la nécessité d'assurer le passage de canoës diminue.

Avant les modifications de 2012, toutes les 17 000 voies navigables nommées et des milliers de voies navigables non nommées au Canada étaient sujettes à la *Loi sur la protection de la navigation*. Ainsi, Transports Canada devait d'abord vérifier que la réalisation de tous travaux n'influencerait pas la navigabilité de la voie, même si cette dernière n'avait jamais servi à la navigation.

En conséquence, Transports Canada ordonnait à des municipalités et à d'autres promoteurs de revoir et de modifier leurs projets pour qu'ils soient approuvés, ce qui entraînait des retards et des coûts accrus, peu importe si le cours d'eau potentiellement touché servait ou servirait un jour à la navigation.

La portée de la Loi était si vaste qu'il était impossible pour Transports Canada d'approuver des projets dans des délais raisonnables, comme l'ont indiqué des représentants de Transports Canada : « Il était virtuellement impossible pour le ministère de faire appliquer la loi à si grande échelle. »

Les modifications de 2012 à la *Loi sur la protection de la navigation* ont établi une annexe des cours d'eau protégés. Cette annexe a été préparée en tenant compte de données historiques sur la navigation et des futures tendances démographiques afin de protéger la navigation.

Les cours d'eau saisonniers et les champs inondés ne figuraient pas dans l'annexe, car ils n'ont jamais été utilisés pour la navigation, et ne le seront jamais.

Si un cours d'eau ne figurant pas dans l'annexe était sujet à la navigation – le gouverneur en conseil pouvait l'ajouter à l'annexe par l'intermédiaire de la Gazette du Canada.

Le paragraphe 29(2) de la Loi est très clair :

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, modifier l'annexe pour y ajouter des eaux navigables s'il est convaincu, selon le cas, que cet ajout :

- *est dans l'intérêt économique national ou régional ;*
- *est dans l'intérêt public ;*
- *a été demandé par une autorité locale.*

Ces changements représentaient une politique sensée, qui accélérerait l'approbation des projets tout en assurant la protection du droit de *common law* à la navigation.

Pendant tous les travaux du comité, aucun témoin n'a pu nommer un seul cours d'eau où la navigation n'était plus possible à cause des changements apportés à la Loi en 2012.

En conséquence, nous ignorons pourquoi le gouvernement est si déterminé à affaiblir ces modernisations pratiques à la Loi.

Recommandations

Les recommandations du comité sont contradictoires. Elles ne reposent sur aucun des témoignages entendus. À toutes fins utiles, la majorité du comité a synthétisé ce qu'elle voulait avoir entendu des témoins, et a préparé son rapport en conséquence.

La recommandation 1 recommande que le gouvernement maintienne l'annexe, alors que la recommandation 9 recommande la création d'un tribunal administratif au sein de Transports Canada pour traiter les plaintes liées à tous les cours d'eau, qu'ils figurent dans l'annexe ou non.

En conséquence, la recommandation 9 est une porte de sortie pour se débarrasser de l'annexe en la rendant non pertinente.

Le tribunal administratif compliquerait encore plus les choses, parce qu'il pourrait ordonner à un promoteur de projet d'arrêter la construction sur réception d'une plainte.

Selon le système recommandé, une municipalité voulant construire près d'un cours d'eau figurant dans l'annexe devrait d'abord obtenir l'autorisation de Transports Canada pour commencer la construction, puis espérer qu'aucun opposant au projet ne dépose une plainte auprès du tribunal pour l'arrêter.

Cela répèterait les processus pour Transports Canada comme pour les promoteurs de projets.

En outre, le parti au pouvoir ne comprend pas que le ministre a le pouvoir d'ajouter des cours d'eau à l'annexe, comme le soulignent les recommandations suivantes :

« Améliorer rapidement le processus d'ajout de cours d'eau à l'annexe », selon la recommandation 1 ou « mettre l'annexe à jour en consultation avec les Premières Nations, les provinces, les territoires et les autres intervenants visés », comme l'indique la recommandation 5. Ça n'a aucun sens, puisque le gouverneur en conseil a déjà le pouvoir d'ajouter autant d'eaux navigables qu'il le souhaite par l'intermédiaire de la réglementation.

Les critères devant être considérés par le cabinet avant d'ajouter un cours d'eau à l'annexe sont plutôt vastes, et ne seraient pas un obstacle si le gouvernement avait une raison de politique publique pour augmenter le nombre d'eaux navigables dans l'annexe.

Les recommandations 1 et 5 contredisent également le témoignage de la secrétaire parlementaire du ministre des Transports de l'époque, Kate Young, qui a dit que l'ajout d'eaux navigables à l'annexe de la façon décrite dans ces recommandations était mal avisé : « Je crois que l'un des problèmes est que le fait d'y aller au cas par cas pour ajouter des rivières, des ruisseaux ou ce qu'on voudra n'est probablement pas la meilleure façon de procéder pour une loi de cette importance. »

Conclusion

En conclusion, aucune des recommandations faites par le parti au pouvoir n'améliorera la Loi. Si elles sont mises en œuvre, ces recommandations ne feront qu'ajouter de nouvelles formalités administratives à un processus déjà complexe pour la construction près des cours d'eau.

Le Parti conservateur espère que le gouvernement va prendre note du témoignage des nombreux témoins qui ont dit que rien ne prouve que la navigation est empêchée, et qu'il faudrait seulement un processus plus efficace pour autoriser les travaux.

L'objectif de la Loi est, et devrait rester, de protéger la navigation, tout en évitant toute répercussion économique inutile sur les municipalités et les autres promoteurs de travaux près des cours d'eau.

Opinion dissidente du NPD

Héritage des conservateurs

En adoptant le projet de loi C-45, le précédent gouvernement conservateur a introduit des changements néfastes à la *Loi sur la protection des eaux navigables (LPEN)*. L'adoption de ce projet de loi s'inscrivait dans l'agenda des conservateurs d'affaiblir les protections environnementales en vue de favoriser le développement accéléré du secteur des combustibles fossiles.

L'objectif avoué de ces changements est de recentrer le processus d'approbation des travaux effectués sur les eaux navigables vers les projets qui risquent d'avoir davantage d'impacts sur les activités de navigation. En éliminant le déclenchement automatique des évaluations environnementales des ouvrages touchants, les eaux navigables, le nouveau régime met uniquement l'emphase sur la protection de la navigation. Cet objectif est d'ailleurs reflété dans le changement de nom de la LPEN, qui se nomme désormais *Loi sur la protection de la navigation (LPN)*.

Ce nouveau régime a fait disparaître les protections environnementales et réglementaires de 99% des voies navigables du Canada. Par exemple, la construction d'un pont sur une eau navigable n'est plus soumise à une évaluation environnementale. De plus, le promoteur n'est plus tenu d'avertir le gouvernement même si son projet nuit à la navigation. Enfin, le promoteur du projet n'est plus obligé d'obtenir l'autorisation du ministre des Transports avant de procéder à la construction de l'ouvrage.

L'autre changement sournois introduit par les conservateurs consiste à supprimer le déclenchement automatique de l'évaluation environnementale d'un projet qui touche une eau navigable. Outre les ouvrages désignés par le ministre et les oléoducs évalués par l'Office National de l'Énergie (ONÉ), tous les autres projets d'infrastructure touchant les eaux navigables sont dispensés d'une évaluation environnementale.

Les néo-démocrates se sont énergiquement opposés à ces changements en menant une grande campagne pour exiger le rétablissement des protections éliminées.

Quant aux libéraux, ils avaient également dénoncé la politique des conservateurs. Précisément, l'actuel président du Conseil du Trésor, Scott Brison, qualifiait ces changements de « catastrophiques » et signalait que « *Les conservateurs mettent grandement en danger la santé de nos lacs et rivières.* » Le député Francis Scarpaleggia, ancien porte-parole libéral en « Politiques des eaux », indiquait à son tour qu'« *En tant que député du Québec, je suis particulièrement consterné d'apprendre que seulement quatre lacs québécois bénéficieront d'une protection en vertu de cette nouvelle loi* ».

Une autre promesse rompue des libéraux

Malgré leur opposition aux politiques des conservateurs et leur promesse électorale de rétablir les protections éliminées, les libéraux montrent encore une fois qu'ils ne sont pas dignes de confiance. Nous sommes déçus de voir que les députés libéraux recommandent au gouvernement fédéral le maintien de l'annexe qui prive 99% des lacs et des rivières des protections nécessaires. De plus, les libéraux ne recommandent pas le rétablissement de l'évaluation environnementale des projets d'infrastructures qui touchent ces cours d'eau en refusant de remettre sur pied le déclenchement automatique des évaluations environnementales.

En recommandant le maintien et l'amélioration de l'annexe, non seulement les libéraux brisent leur promesse, mais n'appuient pas clairement leur recommandation sur des témoignages entendus par le Comité. Les témoignages entendus pendant l'étude font ressortir deux positions distinctes. D'un côté, des témoins demandaient la suppression de l'annexe et le rétablissement des protections éliminées tandis que d'autres prônaient le maintien de la législation actuelle. Les recommandations, soi-disant consensuelles des libéraux, sont en réalité de la poudre aux yeux à l'ensemble des progressistes qui ont cru à leur engagement électorale de protéger intégralement nos eaux navigables.

La promesse rompue des libéraux vient affaiblir les droits des Premières Nations. Kim Beaudin, vice-président national du Congrès des Peuples autochtones, soulignait que : *« Les modifications de la Loi sur la protection de la navigation sont importantes pour les peuples autochtones parce qu'elles laissent essentiellement sans protection des millions d'étendues d'eau. La majorité des voies navigables échappant maintenant à l'application de la Loi, le gouvernement n'a pas à intervenir dans la plupart des projets de développement, ce qui le soustrait à l'obligation de procéder à des consultations. »*

Recommandations du NPD

Recommandation 1 : nous recommandons au gouvernement fédéral de supprimer l'arrêté sur les ouvrages et les eaux secondaires.

En 2009, libéraux et conservateurs se sont alliés pour créer les premières brèches à *la Loi sur la protection des eaux navigables*. Afin de prétendument relancer les investissements publics et privés dans les ouvrages sur les voies navigables, le gouvernement et « certaines parties intéressées », parties qui n'ont jamais été explicitement identifiées, étaient d'avis que les retards et l'incertitude créée par le processus d'approbation qui existait alors décourageaient les investissements publics et privés dans les ouvrages sur les voies navigables.

Cependant, les recherches réalisées par la professeure Adrienne Davidson aboutissent à une conclusion divergente de celles présentées par les libéraux et les conservateurs. Mme Davidson citait notamment son étude intitulée « *Réductions de la surveillance fédérale des systèmes aquatiques au Canada: répercussions de la nouvelle protection de la navigation* » : « *En ce qui a trait à la réduction des formalités administratives, c'est l'un des aspects que nous tenions à examiner dans le cadre de nos projets de recherche. Cela faisait partie de la justification utilisée dans les discussions sur les modifications à la Loi sur la protection de la navigation. Je crois qu'il est important de noter que le nombre d'évaluations environnementales déclenchées en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables ne représente qu'environ 5,8 % de toutes les évaluations environnementales fédérales menées durant cette période de 10 ans.* »

Selon cette étude, 53 % des évaluations environnementales déclenchées aux termes de la *Loi sur la protection des eaux navigables* étaient effectuées dans un délai de six mois. Donc, ces évaluations environnementales n'exigeaient pas beaucoup de temps et aboutissaient en très grande majorité à l'approbation des projets.

Recommandation 2 : nous recommandons au gouvernement fédéral le rétablissement de l'ensemble des protections éliminées aux eaux navigables abolies dans le cadre des projets de loi d'exécution du Budget de 2012.

Une fois devenus majoritaires, les conservateurs sont allés de l'avant avec l'élimination quasi complète des protections aux eaux navigables. Nous apprendrons qu'en 2011, un regroupement d'industriels du secteur de l'énergie réclamait au gouvernement Harper des changements aux lois qui protègent l'eau. Un an plus tard, les conservateurs privent 99% des eaux navigables des protections réglementaires et environnementales. Au lieu de réparer les dégâts des conservateurs, le gouvernement libéral continue à prendre soin de ces mêmes lobbyistes au lieu de protéger les droits des Premières Nations et de l'environnement. C'est pourquoi le NPD demande au gouvernement fédéral de supprimer l'annexe de Loi sur la Protection de la Navigation et de rétablir l'intégralité des protections éliminées. Selon, Mme Andrea Hoyt, gestionnaire en évaluation environnementale du gouvernement du Nunatsiavut, *« L'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador prévoit de tenir compte du principe de précaution dans les décisions relatives à la gestion des ressources. La suppression de la protection de 99,99 % de nos eaux ne reflète ni le principe de précaution ni une gestion environnementale responsable. Le gouvernement du Nunatsiavut demande au gouvernement du Canada de rétablir les mesures de protection supprimées relatives aux eaux du Canada. »*

Recommandation 3 : nous recommandons au gouvernement fédéral d'inclure Transports Canada dans le processus décisionnel des évaluations environnementales des oléoducs qui traversent les eaux navigables.

Plusieurs mémoires et témoignages font état du manque de crédibilité de l'Office National de l'Énergie dans son évaluation environnementale des oléoducs qui traversent les eaux navigables. Emma Lui indiquait que : *« Ce n'est pas un secret pour personne: il y a bien des raisons de s'inquiéter au sujet de l'Office national de l'énergie, dont les administrateurs sont probablement nommés par cooptation par l'industrie énergétique, ce qui soulève des questions et des préoccupations à l'égard de son indépendance réelle. »*

C'est pourquoi nous recommandons au gouvernement fédéral d'inclure Transports Canada dans le processus d'approbation des pipelines qui touchent les eaux navigables. Selon Emma Lui, *« Je crois que le gouvernement fédéral a vraiment une responsabilité à ce titre et qu'il doit penser aux répercussions sur les voies navigables. Il serait aberrant que le ministère n'assume pas un rôle ou une responsabilité dans la protection de ces cours d'eau. »* En incluant Transports Canada dans le processus décisionnel, la ministre des Transports sera partie prenante du processus de l'évaluation environnementale et sera imputable. De plus, nous croyons que via son programme de protection de la navigation, Transports Canada

détient l'expertise nécessaire afin d'évaluer l'impact environnemental des pipelines sur les cours d'eau navigables.

Recommandation 4 : nous recommandons au gouvernement fédéral de rétablir le mandat des agents du Programme de Protections de la Navigation de Transports Canada d'accepter les plaintes du public en matière de droit à la navigation.

En établissant une liste de cours d'eau « protégés », le gouvernement Harper impose la responsabilité de l'application du droit à la navigation aux provinces, aux municipalités et au public. Par exemple, si un pont ou un barrage empêche un citoyen de monter une école de kayak sur une rivière, c'est à lui d'aller devant le tribunal et de faire valoir que son cours d'eau vaut d'être protégé. S'acquitter des coûts d'un procès contre un grand promoteur est hors de portée de la majorité des citoyens. Selon M. Greg Farrant , directeur des affaires publiques et gouvernementales de la Fédération des pêcheurs et des chasseurs de l'Ontario , « *Il est pénible pour un particulier de saisir un tribunal de ce genre de questions. J'insiste une fois de plus sur le fait que cela revient à saisir un tribunal d'une chose qui s'est déjà produite plutôt que d'essayer d'empêcher cette chose, de l'examiner ou de la revoir.* » Sur la base de ce constat, nous croyons qu'il est temps que le gouvernement fédéral assume ses responsabilités en matière de protection du droit à la navigation et de ne pas déléguer aux citoyens la tâche de poursuivre eux-mêmes les responsables de projets devant les tribunaux.

Conclusion

En résumé, le NPD recommande au gouvernement fédéral d'éliminer l'arrêté sur les ouvrages et les eaux secondaires afin que l'ensemble des projets soient évalués. De plus, nous recommandons la suppression de l'Annexe de la Loi sur la Protection de la Navigation afin que l'ensemble des eaux navigables soient protégées.

Nous proposons aussi d'inclure Transports Canada dans l'évaluation des oléoducs qui touchent les eaux navigables afin que le ministre des Transports soit imputable.

Finalement, nous demandons au gouvernement fédéral de rétablir le mandat de Transports Canada afin que le ministère prenne en charge les plaintes du public en matière de protection du droit à la navigation.

