



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

RAPPORT SUR LA *LOI SUR LES OCÉANS*

**Comité permanent des pêches et
des océans**

**Wayne Easter, député
Président**

Octobre 2001

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

RAPPORT SUR LA *LOI SUR LES OCÉANS*

**Comité permanent des pêches et
des océans**

**Wayne Easter, député
Président**

Octobre 2001

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Wayne Easter

VICE-PRÉSIDENTS

John Cummins

Paul Steckle

MEMBRES

Sarkis Assadourian

Andy Burton

Rodger Cuzner

Georges Farrah

Loyola Hearn

Dominic LeBlanc

James Lunney

Bill Matthews

Lawrence O'Brien

Jean-Yves Roy

Peter Stoffer

Suzanne Tremblay

Tom Wappel

GREFFIER DU COMITÉ

Andrew Bartholomew Chaplin

PERSONNEL DE RECHERCHE

Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

Alan Nixon

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 52 de la *Loi sur les océans*, votre comité a entrepris l'examen de ladite *Loi*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE I — OBSERVATIONS GÉNÉRALES	3
PARTIE II — STRATÉGIE DE GESTION DES OCÉANS	5
ZONES DE PROTECTION MARINE	5
A. Introduction	5
B. Progrès.....	5
C. Programmes complémentaires.....	6
D. Processus	7
E. Zonage.....	8
1. Zones de protection marine provisoires et mesures de protection provisoires	10
2. Précision de la terminologie.....	11
GESTION INTÉGRÉE	12
A. Introduction	12
B. Objectifs environnementaux.....	12
C. Consultation	13
D. Exploration des hydrocarbures.....	13
PARTIE III — ATTRIBUTIONS DU MINISTRE	19
A. Droits de services maritimes	19
B. Traversiers	22
C. Article 41	22
D. Article 42	23
E. Articles 47 et 48.....	24
F. Article 50	24
LISTE DES RECOMMANDATIONS	27
ANNEXE A — Lettre — Président du Comité des pêches et des océans au ministre des Pêches et des Océans, 22 avril 1996	31
ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS	35
RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	37
OPINIONS DISSIDENTES	39
PROCÈS-VERBAL	53

INTRODUCTION

Le projet de loi C-98 : Loi concernant les océans du Canada, a été présenté au Parlement durant la session de 1995-1996. La *Loi sur les océans* a reçu la sanction royale le 18 décembre 1996 et est entrée en vigueur le 31 janvier 1997. Cette loi fait du Canada le seul pays ayant une loi exhaustive traitant des océans.

En vertu de l'article 52 de la *Loi*, le Comité permanent des pêches et des océans doit examiner l'application de la *Loi* dans les trois ans après son entrée en vigueur et présenter un rapport au Parlement dans un délai d'un an à compter du début de l'examen.

Le Comité permanent des pêches et des océans a terminé son examen de la *Loi*. Il a tenu des audiences à Vancouver, à Halifax et à Ottawa. Le Comité a reçu de nombreuses et excellentes présentations, et il tient à remercier de leur démarche tous les témoins qui ont préparé des mémoires et qui se sont présentés devant lui.

À l'issue de son examen, le Comité a conclu que la *Loi sur les océans* est fondamentalement judicieuse et il ne recommande pas de modification importante pour le moment. Néanmoins, le Comité a des réserves en ce qui a trait à l'administration de certains aspects de la *Loi*. En effet, certains principes et programmes qui constituaient des éléments clés de la *Loi* ne semblent pas avoir été appliqués dans la mesure où ils auraient pu ou dû l'être. En outre, plusieurs points plus précis ont été soulevés — en particulier relativement à la création de zones de protection marine et à la gestion intégrée (partie II — Stratégie de gestion des océans) et aux services maritimes (partie III — Attributions du ministre) — sur lesquels, de l'avis du Comité, il convient de se pencher.

PARTIE I — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

En général, les témoins appuient la *Loi* elle-même, mais plusieurs se sont plaints d'un manque de signes concrets de sa mise en œuvre. Certains ont évoqué l'absence presque totale de règlements issus de la *Loi* ou l'inobservation de ses principes clés. D'autres ont demandé où se situait la « stratégie ». Ils ont souligné l'absence de gestion de la zone côtière et ont laissé entendre qu'il y avait un « vide stratégique d'importance », et que les « politiques actuelles étaient contradictoires ». D'autres encore se sont demandé ce que la *Loi* faisait vraiment pour protéger et restaurer le milieu marin. Le Comité est d'accord et recommande donc :

Recommandation 1 :

Que le ministère des Pêches et des Océans, en consultation avec les provinces, les territoires et les intervenants, rédige immédiatement une ébauche de règlement conforme à l'intention de la *Loi sur les océans*.

La West Coast Sustainability Association¹ fait remarquer que la *Loi sur les océans* est censée avoir élargi le mandat du ministère des Pêches et des Océans (MPO) bien au-delà de la gestion et de la protection du poisson. À titre d'exemple, le MPO doit maintenant reconnaître l'incidence de ses politiques de délivrance de permis et de gestion du poisson sur la population en général et sur l'écosystème. Pourtant, selon l'Association, il semble y avoir un écart entre les intentions énoncées dans la *Loi sur les océans* et sa mise en œuvre. Le Sierra Club of B.C.² soutient que les politiques élaborées devraient viser en premier lieu la conservation et reposer sur le principe de la prévention. Le Club recommandait la présentation d'un rapport annuel sur l'état des océans.

Le Comité convient qu'un rapport annuel sur l'état des océans serait un moyen utile de documenter d'une façon globale les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*. Un tel rapport atténuerait les craintes des personnes pour lesquelles il y a un manque de progrès visible.

¹ Dan Edwards, président, West Coast Sustainability Association, Vancouver (Colombie-Britannique), 21 février 2000.

² Sharon Chow, Sierra Club of B.C., Victoria, (Colombie-Britannique), 16 février 2000.

Le Comité recommande :

Recommandation 2:

Que le ministère des Pêches et des Océans rédige un rapport annuel sur l'état des océans pour documenter les progrès réalisés au chapitre de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*.

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association³ dénonce le fait que les pêcheurs ne soient pas mentionnés dans la *Loi sur les océans*. Plusieurs articles permettent au Ministre de collaborer avec divers groupes et de les consulter, notamment les organisations autochtones et les collectivités côtières, mais aucune mention n'est faite des pêcheurs ou de leurs organisations. L'Association est d'avis que les « collectivités côtières » n'ont jamais été reconnues comme des entités dotées de pouvoirs d'administration ou de représentation et que, par conséquent, l'appellation « collectivités côtières » dans la *Loi* est vide de sens.

Le Comité convient avec la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association que les pêcheurs et leurs organisations ont un intérêt légitime dans les aspects plus généraux de la gestion des océans, au-delà de la seule gestion des pêches. Toutefois, il croit également que la collectivité élargie — qui va au-delà des personnes qui ont un intérêt financier direct dans l'exploitation des ressources marines — a également un intérêt légitime dans la gestion des océans du Canada, puisque ces océans et les ressources qu'ils renferment appartiennent à la population canadienne. Par conséquent, le Comité est d'avis qu'il serait préférable de continuer de parler de collectivités côtières dans les articles de la *Loi* qui exigent une consultation du Ministre.

Le Comité recommande :

Recommandation 3 :

Que le ministère des Pêches et des Océans modifie la *Loi sur les océans* pour mentionner les pêcheurs et les organisations de pêcheurs dans les articles qui exigent une consultation de la part du Ministre.

³ Deborah M. Baker, représentante juridique, Area 19 Snow Crab Fishermen's Association, par vidéoconférence de Halifax (Nouvelle-Écosse), 16 mai 2000.

PARTIE II — STRATÉGIE DE GESTION DES OCÉANS

La partie II de la *Loi*, Stratégie de gestion des océans, en est l'élément fondamental. Elle repose sur trois principes clés : le développement durable, la gestion intégrée des activités et la prévention. La mise en œuvre de la Stratégie de gestion des océans s'appuie sur deux programmes : la gestion intégrée et les zones de protection marine (ZPM).

ZONES DE PROTECTION MARINE

A. Introduction

Une partie importante de l'étude du Comité est consacrée aux zones de protection marine. L'article 35 de la *Loi* autorise le ministre des Pêches et des Océans à créer des ZPM. Ces dernières constituent un outil de protection et de conservation du milieu marin dans les secteurs de l'océan qui, croit-on, nécessitent une attention particulière. Un secteur peut être désigné ZPM pour diverses raisons, notamment la conservation et la protection :

- des ressources halieutiques commerciales et non commerciales;
- des espèces marines en péril ou menacées et de leur habitat;
- des habitats marins uniques;
- des zones de haute biodiversité ou productivité biologique.

Les témoins étaient en faveur du concept des ZPM, mais ils ont également soulevé plusieurs questions relativement à la lenteur de leur création, au zonage, au processus et à la précision des termes.

B. Progrès

Lorsque les audiences du Comité ont commencé, cinq projets pilotes de ZPM avaient été entrepris : Race Rocks, situé à proximité de Victoria (Colombie-Britannique); Gabriola Passage, situé dans les Gulf Islands de la Colombie-Britannique; Bowie Seamount, situé à environ 180 km à l'ouest des îles de la Reine-Charlotte; Endeavour Hot Vents, situé à environ 250 km au sud-ouest de Vancouver; et Sable Gully, situé à environ 200 km de la côte est de la Nouvelle-Écosse. Plusieurs autres endroits ont été désignés zones d'intérêt. Cependant, au moment où le Comité a tenu ses audiences, aucun site n'avait encore le statut officiel de zone de protection marine.

Plusieurs témoins se sont dits préoccupés de la lenteur apparente de la création des ZPM. D'après un commentaire représentatif, si la désignation des ZPM se poursuit à

la cadence actuelle, le programme ne sera pas très efficace pour protéger les espèces en péril ou menacées et leurs habitats.

À titre d'exemple, la section de la Colombie-Britannique de la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada⁴ (SPPSNC) a indiqué que le rythme avait ralenti au cours de l'année précédente. La SPPSNC a fait remarquer qu'en août 1998, les organismes fédéraux et provinciaux avaient lancé une stratégie conjointe sur les ZPM, présentant une vision et des objectifs communs pour les ZPM de la côte de la Colombie-Britannique; toutefois, aucune stratégie modifiée reposant sur une vaste consultation publique n'a été présentée. La SPPSNC a déploré que la stratégie ne comporte pas de plans d'action ni d'échéanciers clairs pour mettre en œuvre un système représentatif de ZPM d'ici 2010, ce qui était le but énoncé. D'autres témoins étaient également d'accord pour dire qu'un échéancier était nécessaire pour la désignation des ZPM.

La SPPSNC a également indiqué que même si le processus public du projet pilote de ZPM de Race Rocks semblait bien fonctionner, les progrès réalisés dans les autres sites de la Colombie-Britannique ont pris du retard. Elle croit que le MPO doit redoubler d'efforts pour démontrer son engagement à l'égard du programme et pour rassurer le public que le programme sera maintenu.

C. Programmes complémentaires

Les ZPM constituent l'un de trois programmes fédéraux complémentaires, dont chacun a des objectifs différents, et qui ont pour objet l'établissement de zones marines protégées dans les eaux canadiennes.

- Les zones de protection marine (voir ci-haut).
- Le programme d'aires marines nationales de conservation du Canada, qui relève de Parcs Canada, dépend toujours de l'adoption du projet de loi C-10 : Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada. Cette loi établira un système de grandes aires marines de conservation polyvalentes qui représenteront, lorsqu'elles auront été créées, les 29 régions marines du Canada.
- Le Service canadien de la faune, régi par la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, assure la conservation des principales aires marines et proches du rivage en fonction de la faune, de la recherche, de la conservation et de l'éducation du public en établissant des sanctuaires d'oiseaux migrateurs, des réserves nationales de faune et des réserves marines d'espèces sauvages (aires protégées qui

⁴ Sabine Jessen, directrice exécutive, section de la Colombie-Britannique de la Société pour la protection des parcs et sites naturels du Canada, Vancouver (Colombie-Britannique), 21 février 2000.

s'étendent au-delà de 12 milles au large). (Jusqu'à présent, aucune réserve marine d'espèce sauvage n'a été établie.)

Le Comité a entendu des points de vue divergents sur la multiplicité des types de zones marines protégées. D'une part, la SPPSNC a insisté sur la nécessité d'une série de désignations de zones protégées fédérales, chacune ayant des fonctions et des buts complémentaires. La SPPSNC a fait valoir que les trois programmes distincts pourraient contribuer de façon importante à la protection des écosystèmes marins du Canada sans dédoublement inutile du travail ou gaspillage des maigres ressources publiques. Selon la SPPSNC, les ministères fédéraux ont bien travaillé ensemble pour atteindre l'objectif commun d'établir un réseau de zones marines protégées tout en s'efforçant d'éviter le chevauchement et le dédoublement, et il y a également eu un niveau inégalé de coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La SPPSNC exhorte le Comité à appuyer l'adoption du projet de loi C-10 : Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada.

Par ailleurs, d'autres témoins étaient d'avis que la diversité des désignations de zones marines protégées créait de la confusion relativement aux responsabilités des divers organismes et à leurs processus de planification en milieu marin, entraînant chevauchements et dédoublements. On a également fait valoir que le projet de loi C-5, Loi sur les espèces en péril, pourrait créer des « résidences » d'espèces menacées qui seraient protégées par Environnement Canada ce qui ajouterait une autre catégorie de zone protégée et accroîtrait la confusion. Des témoins ont donc recommandé que l'intendance et la gestion durable du milieu marin au Canada relèvent d'un seul organisme.

Le Comité est d'accord : il estime que toute dérogation à l'autorité du ministre des Pêches et des Océans est préoccupante. Il recommande donc :

Recommandation 4 :

Qu'un comité interministériel soit créé pour assurer que l'intendance et la gestion durable du milieu marin relève du ministre des Pêches et des Océans.

D. Processus

Même si les rapports relatifs à la collaboration entre les gouvernements et entre les agences sur la côte Ouest étaient généralement positifs, les témoins de la Nouvelle-Écosse ont affirmé qu'il y avait eu peu de collaboration entre les organismes gouvernementaux sur la côte Est pour faire progresser l'aménagement de ZPM et que le MPO n'avait pas encore reconnu la possibilité de l'intervention des organisations non gouvernementales (ONG) et de la collectivité dans l'aménagement de ZPM. Une

suggestion a été présentée selon laquelle le MPO devrait établir une stratégie de ZPM et un plan de gestion intégrée en ce qui concerne les ZPM de la région de l'Atlantique⁵.

Le Comité a également appris que les processus nécessaires pour la protection des sites en vertu de la *Loi sur les océans* avaient été une source de frustration pour les universitaires et les ONG. Il a été suggéré que le MPO élabore un guide pour la désignation des ZPM à l'intention des ONG et des parties qu'intéresse le processus relatif aux ZPM. Toutefois, le Comité note que le MPO a publié, en mars 1999, deux documents qui semblent jouer dans une large mesure ce rôle : *Politique sur les zones de protection marine* et *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine*. Le *Cadre* précise également que le programme des ZPM donne la possibilité aux collectivités côtières et aux organisations de conservation non gouvernementales de participer étroitement au processus relatif aux ZPM, de la proposition et de la cogestion des sites aux activités de consultation et aux programmes de sensibilisation du public.

On a également recommandé au Comité que le MPO dresse une liste des sites de ZPM suggérés et la rende publique pour que les groupes soient en mesure de colliger l'information et de faciliter l'aménagement des ZPM. Le Comité convient que ce serait un outil valable et facilement réalisable dans le site Web « Outil de repérage des activités des programmes sur les océans » (ORAPO)⁶ du MPO, qui donne des renseignements détaillés sur les projets de gestion intégrée, sur les ZPM et sur les projets de qualité du milieu marin. Le Comité recommande :

Recommandation 5 :

Que le MPO prenne les moyens d'offrir sans tarder au public l'information sur les nouvelles ZPM suggérées dans son « Outil de repérage des activités des programmes sur les océans » de son site Web ainsi que par d'autres médias.

En outre, certains témoins ont indiqué qu'il fallait une plus grande collaboration en matière de recherche entre le MPO et l'industrie, les ONG, les universitaires, les groupes autochtones, les collectivités et les groupes de pêcheurs, ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 33(2), et ils ont recommandé que le Ministre *soit tenu* de consulter ces groupes en particulier pour obtenir des renseignements supplémentaires sur les milieux marins.

E. Zonage

Certains témoins ont demandé au Comité que les ZPM soient strictement des « zones à ne pas exploiter » et ont recommandé des mesures supplémentaires,

⁵ Joanne Weiss et Susan Gass, School of Resource and Environmental Studies, Université Dalhousie, Halifax, 8 mai 2001.

⁶ <http://www.dfo-mpo.gc.ca/CanOceans/INDEX.HTM>

notamment la protection du benthos et l'aménagement de zones tampons autour des ZPM afin d'en assurer toute l'efficacité. La SPPSNC a demandé des normes de protection minimales pour toutes les ZPM. Elle a fait remarquer qu'une initiative fédérale-provinciale en Colombie-Britannique avait permis de déterminer qu'il fallait établir des normes de protection minimales, y compris l'interdiction de l'exploration et de la mise en valeur des ressources non renouvelables ainsi que du dragage et du déversement dans les ZPM. Selon la SPPSNC, le chalutage par le fond et la pisciculture sont également incompatibles avec les objectifs de conservation des ZPM et doivent en être exclus.

La SPPSNC a recommandé que le MPO, dans ses politiques nationales et régionales, reconnaisse explicitement et instaure des zones libres de récolte — à ne pas exploiter — dans tout le réseau des ZPM qui seront établies dans les océans du Canada. Elle souligne que les zones marines protégées sont utilisées de plus en plus de par le monde comme outil de conservation de la biodiversité marine et que les spécialistes des sciences de la mer ont insisté sur l'importance d'inclure les zones fermées à toute récolte dans un réseau de ZPM.

La British Columbia Seafood Alliance⁷ préconise par contre la reconnaissance explicite de l'importance de favoriser et d'accroître la production de produits comestibles de la mer dans l'aménagement des ZPM. Dans le cadre de cette démarche, les ZPM ne feraient pas simplement partie de la stratégie d'ensemble pour conserver les écosystèmes marins, mais s'inséreraient dans une stratégie visant à promouvoir les possibilités de récolte et de culture durables des produits de la mer. Par conséquent, du point de vue de l'Alliance, les ZPM (et les aires marines de conservation) devraient comporter une grande diversité d'utilisations et de désignations de zonage plutôt que de n'être que des « zones à ne pas exploiter », zones dont la création devrait se justifier par des critères scientifiques défendables au-delà des mesures de gestion courantes du MPO.

Le Comité souligne que le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine* traite déjà de bon nombre de ces questions. En effet, le *Cadre* reconnaît que la *Loi sur les océans* permet de définir des sous-zones comportant des niveaux de protection différents à l'intérieur des ZPM, de sorte que le plan de gestion d'une ZPM pourrait préciser les activités autorisées et interdites dans chaque sous-zone. Ces niveaux de protection pourraient comprendre des sous-zones qui sont rigoureusement « à ne pas exploiter » ou même « sans activité ». Le *Cadre* décrit également l'utilisation de zones tampons autour des ZPM pour protéger ces dernières des empiètements inutiles de l'activité humaine afin de conserver et de protéger les ressources marines et les habitats dans les ZPM.

La B.C. Seafood Alliance a ajouté que même si les ressources marines sont réputées être du domaine public, l'industrie des produits de la mer doit être dédommée des préjudices économiques subis par suite de la perte de la possibilité de mener ses activités soit avec permis ou par une sorte de droit acquis dans les zones à ne pas

⁷ Michelle James, British Columbia Seafood Alliance, Vancouver, 21 février 2000.

exploiter, de la même façon que les propriétaires privés ou les détenteurs de terres publiques sont dédommagés dans l'éventualité de la création d'un parc terrestre. Dans le même ordre d'idées, la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a recommandé de modifier le paragraphe 35(3) de la *Loi* (Règlements relatifs aux ZPM) afin de reconnaître la perturbation possible pour les pêcheurs que peut occasionner la désignation d'une ZPM et de prévoir la consultation des pêcheurs qui risquent d'être touchés.

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a recommandé d'ajouter un nouveau paragraphe 35(3) qui se lirait ainsi :

Lorsque les raisons indiquées ci-dessus sont déterminées [c.-à-d. les raisons de créer une ZPM], le Ministre rencontre et consulte toutes les organisations de pêcheurs qui ont un intérêt direct ou un droit de pêche acquis dans la zone qui doit être protégée.

Le paragraphe 35(3) deviendrait 35(4) et serait modifié pour se lire ainsi :

Lorsque les consultations sont terminées, sur la recommandation du Ministre, le gouverneur en conseil peut, par règlement ...

Le *Cadre* reconnaît que les activités existantes ou proposées peuvent entrer en contradiction avec les objectifs de conservation d'une ZPM. Dans ce cas, le plan de gestion peut permettre l'élimination progressive de l'activité ou, lorsque l'exploitant a des droits qui sont reconnus officiellement ou qui s'assimilent à des droits acquis l'autorisant à utiliser les ressources de la zone, des ententes peuvent être négociées entre l'exploitant et l'autorité responsable pour la protection des ressources de la zone. Le *Cadre* prévoit que les plans de gestion des ZPM doivent accorder la latitude nécessaire pour utiliser les outils en fonction des conditions locales, en collaboration avec les utilisateurs de la ressource.

1. Zones de protection marine provisoires et mesures de protection provisoires

Le paragraphe 36(1) de la *Loi sur les océans* prévoit que, sur la recommandation du Ministre, le gouverneur en conseil peut créer une ZPM provisoire en cas d'urgence. Toutefois, les décrets pris en vertu de ce paragraphe sont limités, c'est-à-dire qu'ils doivent respecter les accords sur les revendications territoriales existants. La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a avancé que les accords sur les revendications territoriales ne devraient pas empêcher le Ministre de prendre les mesures voulues pour protéger le milieu marin et l'Association a recommandé de modifier l'article 36 en supprimant le membre de phrase suivant : « dans la mesure où le décret n'est pas incompatible avec quelque accord sur les revendications territoriales ratifié, mis en vigueur et déclaré valide par une loi fédérale ».

Il convient de noter toutefois que le paragraphe 36(1) a été rédigé ainsi à la suite des inquiétudes exprimées par le Conseil de gestion des ressources fauniques du

Nunavut, la Nunavut Tunngavik Incorporated et le Inuit Tapirisat of Canada lorsque le projet de loi C-98 a été présenté au Comité des pêches et des océans. Le libellé a été ajouté pour assurer la cohérence avec les paragraphes 6(1) et 6(2) de la *Loi concernant l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut*⁸.

Compte tenu de la longueur de la période nécessaire pour établir les ZPM, des témoins ont suggéré l'application de mesures de protection provisoires aux zones d'intérêt. Le Comité note que le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine* reconnaît que la désignation d'un site comme zone d'intérêt n'assure pas à ce dernier une protection immédiate. Toutefois, le Comité estime que ce changement est inutile car le *Cadre* souligne que le gouvernement dispose déjà de mesures pour protéger les ressources marines et les habitats de façon provisoire ou à long terme⁹.

2. Précision de la terminologie

Des témoins ont indiqué que la *Loi sur les océans* utilise une terminologie qui se tient en théorie, mais qui doit être définie et appliquée avec précision dans la pratique pour être efficace. Ils recommandent de préciser les termes utilisés dans le paragraphe 35(1), qui énumèrent les raisons de désigner les ZPM, y compris : « des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leur habitat », « habitats uniques » et « riches en biodiversité » ou « productivité biologique ». Ils recommandent également de définir avec plus de précision le terme « prévention » dans la *Loi sur les océans* et que le MPO détermine comment et quand devrait s'appliquer le principe de la prévention. Enfin, ils suggèrent que l'expression « méthode des écosystèmes » dans le préambule de la *Loi sur les océans* soit définie pour préciser la façon dont le Ministre entend protéger les écosystèmes en vertu de la *Loi sur les océans*. Le Comité en convient et recommande :

Recommandation 6 :

Que ces termes soient définis clairement dans la *Loi* elle-même ou qu'on renvoie aux autres lois qui les définissent.

GESTION INTÉGRÉE

A. Introduction

On suppose dans les articles 31 et 32 de la *Loi sur les océans* que le ministre des Pêches et des Océans collaborera avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations autochtones et les collectivités côtières pour diriger et favoriser la gestion

⁸ Comité permanent des pêches et des océans, *Procès-verbal et témoignages*, Ottawa, 21 novembre 1995.

⁹ Pêches et Océans, *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine*, mars 1999, p. 10.

intégrée. La gestion intégrée constitue l'un des principes de base de la Stratégie de gestion des océans et elle est vue comme un processus décisionnel qui permet aux intervenants et aux autorités de travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs et réaliser des plans et des priorités communs touchant une question ou un secteur géographique en particulier. La gestion intégrée repose sur les préceptes selon lesquels les intervenants, y compris les ministères fédéraux, ne doivent pas mettre en œuvre des plans touchant les océans sans rechercher la collaboration des autres parties intéressées; les conflits doivent être traités à l'étape de la planification; et les plans de gestion à long terme doivent reposer sur des objectifs régionaux et nationaux¹⁰.

Dix-huit initiatives de gestion intégrée sont actuellement à l'essai dans les trois régions océaniques du Canada, y compris le projet de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais; le projet de gestion intégrée des zones littorales de la haute Côte-Nord du Saint-Laurent; le Southern Beaufort Marine Coastline Project; et l'initiative de l'écosystème du bassin de Géorgie. Le Comité a appris que des programmes régionaux sont utilisés pour mettre en œuvre la *Loi sur les océans* et pour acquérir de l'expérience dans un cadre national de gestion intégrée. On croit que l'établissement simultanément d'un cadre stratégique national et de programmes et d'initiatives régionaux, infrarégionaux et locaux par les régions du MPO renforce la démarche pragmatique de « l'apprentissage par l'action » de la *Loi sur les océans*¹¹.

B. Objectifs environnementaux

Le Sierra Club of B.C. a indiqué que l'article 31 (Plans de gestion intégrée) ne mentionne aucunement les plans visant : la destruction, la transformation ou la dégradation de l'habitat estuarien, côtier ou marin; les diminutions ou les changements des populations de poisson, de crustacés et de mollusques, d'invertébrés, de plantes ou de mammifères marins; l'arrivée d'espèces exotiques; l'incidence de la croissance de la population; le détournement ou la transformation des cours d'eau douce; la contamination toxique; les déversements de pétrole ou de produits chimiques; ou la pollution terrestre. Le Comité convient qu'il s'agit là d'objectifs valables de gestion intégrée; toutefois, il fait remarquer que plutôt que de préciser des activités, l'article 31 autorise le Ministre à diriger et à favoriser la mise en œuvre de plans de gestion intégrée.

Le Sierra Club of B.C. a également recommandé de donner plus de force au paragraphe 32*d*) afin de permettre la surveillance et la collecte des données pour mieux comprendre les océans ainsi que les ressources vivantes et les écosystèmes qu'ils contiennent, et de rendre obligatoire l'établissement de directives, d'objectifs et de critères de qualité des habitats estuariens, côtiers et marins. Le Comité a fait remarquer que l'alinéa 33(1)*c*) oblige déjà le Ministre à recueillir, à dépouiller, à analyser, à coordonner et

¹⁰ Ministère des Pêches et des Océans, Document d'information, *Gestion intégrée*, décembre 1996.

¹¹ Faith Scattolon, directrice régionale, Direction des océans et de l'environnement, Région des Maritimes, Pêches et Océans Canada, Halifax, 8 mai 2001.

à diffuser de l'information. En outre, le paragraphe 42a) autorise le Ministre à exercer ses pouvoirs et à s'acquitter des devoirs et fonctions prescrits à l'alinéa 4(1)c) de la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, c'est-à-dire recueillir des données pour comprendre les océans, les ressources vivantes et les écosystèmes qui s'y trouvent.

C. Consultation

Le Sierra Club of B.C. a de plus recommandé au Comité que le paragraphe 33(1) (Coopération et accords) soit modifié pour y ajouter la consultation publique. Toutefois, le paragraphe 33(2) (Consultation) prévoit que le Ministre, dans l'exercice des attributions prévues à la partie II, peut consulter d'autres ministres, conseils et organismes fédéraux, ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et d'autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales. Le Comité recommande plutôt :

Recommandation 7 :

Que le paragraphe 33(2) soit modifié pour se lire comme suit « Dans l'exercice des attributions de cette partie, le Ministre consultera... »

D. Exploration des hydrocarbures

Le Comité est d'avis qu'une des questions les plus importantes qui s'est dégagée au cours de l'examen de la *Loi sur les océans* concernait la façon dont les permis d'exploration des hydrocarbures étaient accordés au large de la côte du Cap-Breton par l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers (OCNEHE). En effet, l'octroi de ces permis semble échapper à toute orientation stratégique dans l'optique de la Stratégie de gestion des océans.

En décembre 1998, l'OCNEHE a lancé l'appel d'offres NS98-2 visant les nouveaux permis d'exploration de 20 « parcelles » dans le secteur extracôtier de la Nouvelle-Écosse. Des soumissions ont été reçues pour 19 parcelles. Une des soumissions retenues portait sur la « parcelle de terrain numéro 1 », qui englobe une grande superficie du sud du golfe du Saint-Laurent située au large de la côte ouest du Cap-Breton.

L'annonce de l'ouverture de la région située au sud du golfe à l'exploration des hydrocarbures a alerté les organisations de pêcheurs et les collectivités de la région. Le sud du golfe du Saint-Laurent est l'une des zones de pêche les plus productives des eaux canadiennes et le secteur où se trouve la parcelle 1 abrite un important habitat de fraie pour de nombreuses espèces que l'on trouve dans le sud du golfe et il longe les voies de migration de nombreuses espèces du sud du golfe. Le sud du golfe est également un des plus grands secteurs du monde pour la production de homard, le pilier de la pêche du golfe.

En réaction à l'inquiétude croissante du public, le ministre des Ressources naturelles du Canada, Ralph Goodale, et le ministre responsable du Pétroleum Directorate et de la Loi de mise en œuvre de l'Accord, du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, Gordon Balser, ont publié une directive conjointe le 20 octobre 2000. La directive exigeait que l'OCNEHE effectue un examen public des activités éventuelles d'exploration d'hydrocarbures et de forage concernant les permis d'exploration 2364, 2365 et 2368. Le permis d'exploration 2368 correspond à la parcelle 1 visée par l'appel d'offres NS98-2. Les deux autres parcelles sont situées dans le secteur Sidney Bight. Contrairement aux permis d'exploration précédents, qui ont tous été délivrés pour des parcelles situées au large des côtes, les trois permis d'exploration qui doivent faire l'objet d'un examen public concernent des parcelles le long du littoral du Cap-Breton. La parcelle 1 est également contiguë au littoral de l'Île-du-Prince-Édouard.

Bien que le Comité appuie la commission chargée de l'examen public¹², il exprime certaines réserves en ce qui a trait aux restrictions du mandat et à la composition de la commission. Le Comité indique que la commissaire est habilitée à effectuer un examen public des effets des activités éventuelles d'exploration d'hydrocarbures et de forage concernant les secteurs touchés par les permis en ce qui concerne :

- les répercussions socioéconomiques;
- les répercussions sur l'écosystème;
- l'atténuation des répercussions.

Le Comité est d'avis que la commissaire aurait dû recevoir un mandat plus large qui l'aurait expressément chargé d'établir si les secteurs à l'étude doivent faire l'objet d'un moratoire et de formuler des recommandations en conséquence. Comme la protection de la biodiversité et de la productivité de cette région du sud du golfe est la raison principale de l'existence de la commission, le Comité est d'avis qu'il aurait été préférable qu'une personne représentant la collectivité des pêcheurs dans la région fasse partie du personnel de la commission.

Le Comité ne disconvient pas que l'OCNEHE ait agi conformément à son mandat. Toutefois, en vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit assumer la responsabilité de la gestion intégrée; pourtant, dans ce cas, le MPO semble n'avoir qu'un rôle consultatif.

La gestion intégrée repose sur le principe selon lequel les intervenants, y compris les ministères fédéraux, ne doivent pas mettre en œuvre des plans liés aux océans sans rechercher la collaboration des autres parties intéressées et selon lequel les conflits doivent être traités à l'étape de la planification. Dans le cas présent, on semble avoir méconnu les deux éléments de ce principe. Le Comité est d'accord avec les témoins qui

¹² La commissaire, Teresa MacNeil, a tenu des réunions d'information et de définition de la question du 25 septembre au 4 octobre 2001. Des réunions publiques sont prévues en janvier 2002. La commission prévoit présenter son rapport au plus tard le 29 mars 2002.

critiquent vivement un processus au cours duquel on a omis de consulter les collectivités côtières et les pêcheurs pour déterminer les zones marines sensibles avant de faire un appel d'offres. Les membres du Comité ont conclu que la collectivité des pêcheurs a peu d'espoir que ses intérêts et l'environnement duquel elle est tributaire soient suffisamment protégés par un tel processus.

Le MPO a le mandat de protéger le poisson et son habitat en vertu de la *Loi sur les pêches*. La gestion intégrée est l'un des trois principes clés sur lesquels est fondée la Stratégie de gestion des océans, les deux autres étant le principe de la prévention et le développement durable. Il n'est pas évident, dans le cas présent, que ces principes guident les décisions qui sont prises.

Le Comité partage les inquiétudes des nombreux témoins qui croient que les effets de la prospection sismique, particulièrement sur la vie larvaire et les jeunes de nombreuses espèces, ne sont pas suffisamment bien documentés pour assurer que l'exploration des hydrocarbures ne causera pas des dommages aux stocks importants. Le Comité craint également les répercussions des déversements à long terme d'effluents causés par l'exploitation des hydrocarbures si des réserves rentables sont trouvées dans le secteur. Les eaux peu profondes du golfe sont presque coupées de la mer; elles sont encombrées par les glaces l'hiver et leurs courants de marée sont limités, ce qui les rend particulièrement vulnérables à la pollution.

Les pêcheurs sont actifs dans cette région depuis des centaines d'années et, moyennant une bonne gestion, la pêche pourrait être durable pour une période indéfinie. L'exploitation des hydrocarbures apporterait sans doute des avantages économiques précieux, mais au mieux seulement pendant quelques décennies. Le Comité croit qu'il serait prudent d'assujettir l'exploration des hydrocarbures dans cette région à un moratoire — comme dans le cas du Banc Georges — jusqu'à ce que les pêcheurs et leurs collectivités puissent être assurés que les risques de l'exploration et de l'aménagement sont négligeables. Le Comité croit qu'à long terme un moratoire ne pourrait pas causer beaucoup de tort, car il est probable que la valeur des réserves d'hydrocarbures n'ira qu'en augmentant.

Le Comité fait remarquer que le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a également fait part de ses inquiétudes relatives à l'exploration des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent et a recommandé :

Que toutes les activités d'exploitation du pétrole et du gaz naturel dans le golfe du Saint-Laurent, de l'exploration jusqu'à la production [...] soient différées jusqu'à ce qu'on ait réalisé une évaluation complète, dans le cadre d'un processus transparent, des répercussions éventuelles de ces activités sur la vie marine¹³.

¹³ Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, 2000/2001 Impératifs de conservation pour les stocks de poisson de fond du golfe du Saint-Laurent, CCRH.2000.R.3, avril 2000, p. 8.

M. Jim Dickey, directeur général de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, a fait la remarque suivante :

Je conviens qu'il faut absolument examiner l'ensemble du secteur extracôtier en se concentrant sur l'environnement et sur les pêches d'une manière générale, afin de trouver un moyen d'y intégrer les activités pétrolières et gazières proposées pour le secteur. Si j'ai bien compris, c'est exactement ce que le MPO est en train de faire actuellement, en vertu de la *Loi sur les océans*, avec son plan de gestion intégrée pour les océans. [...]

Mais en fin de compte, je pense qu'il serait certainement dans l'intérêt de tous — les offices, l'industrie pétrolière et le secteur de la pêche — que les décideurs nous informent des secteurs qui sont ouverts à l'exploration et de ceux qui ne le sont pas¹⁴.

Le Comité est d'accord.

Le Comité partage les inquiétudes des témoins et celles du CCRH et se demande si ce secteur du golfe du Saint-Laurent aurait dû être ouvert à l'exploration des hydrocarbures sans qu'une évaluation environnementale complète n'ait été menée auparavant aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEA)¹⁵.

Le Comité recommande :

Recommandation 8 :

Que le gouvernement fédéral envisage d'effectuer, en vertu de la LCEA, une évaluation environnementale complète de l'exploration éventuelle des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent, particulièrement dans le secteur désigné par le permis d'exploration 2368.

Recommandation 9 :

Que le gouvernement fédéral établisse des directives générales sur l'exploration et l'extraction d'hydrocarbures fondées sur les principes énoncés dans la *Loi sur les océans* et sur les intérêts des autres parties intéressées, de sorte que l'industrie des hydrocarbures soit au fait de la nature des contraintes avant de présenter une demande de permis.

¹⁴ Jim Dickey, directeur général, Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, Ottawa, le 5 juin 2001.

¹⁵ Le Comité permanent des pêches et des océans a accepté d'envisager une étude future sur les incidences environnementales et écologiques des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures.

Le Comité croit comprendre qu'un poste est actuellement vacant à l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers et qu'il est réservé pour une personne nommée par le gouvernement du Canada. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec la Nouvelle-Écosse, nomme une personne qualifiée représentant la collectivité des pêcheurs à l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers pour représenter les intérêts des collectivités des pêcheurs et des ressources halieutiques desquelles elles sont tributaires.

La *Loi sur les océans* prévoit clairement que le ministre des Pêches et des Océans est censé diriger et faciliter l'élaboration d'une stratégie intégrée de gestion des océans. Il est toutefois également apparent que la responsabilité de la gestion des océans du Canada est de plus en plus partagée entre différents ministres. La *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, par exemple, désigne le ministre des Ressources naturelles comme le ministre fédéral responsable, et, en vertu du projet de loi C-10, Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada, le ministre du Patrimoine canadien serait le ministre responsable de cette loi. Le Comité craint que cette fragmentation des responsabilités entraîne une érosion du pouvoir du ministre des Pêches et des Océans, ce qui minerait sa capacité à diriger une stratégie globale et coordonnée de gestion des océans.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 11 :

Que le gouvernement affirme que le ministre des Pêches et des Océans est responsable au premier chef de tout ce qui a trait à la gestion des océans du Canada.

Recommandation 12 :

Que le ministre des Pêches et des Océans exerce son rôle en tant que ministre assumant l'entière responsabilité de la gestion des océans du Canada de manière plus énergique.

PARTIE III — ATTRIBUTIONS DU MINISTRE

La partie III de la *Loi sur les océans* définit les attributions du ministre des Pêches et des Océans et établit que ce dernier est responsable des services de la Garde côtière, des services hydrographiques et des sciences de la mer.

A. Droits de services maritimes

L'article 47¹⁶ confère au Ministre le pouvoir de fixer le prix à payer pour la fourniture de services en vertu de la *Loi*. Au moment où le Comité permanent des pêches et des océans étudiait le projet de loi C-98 à l'automne 1995, cette partie de la *Loi* faisait l'objet d'une controverse de la part des intervenants de l'industrie du transport commercial, qui avaient des réserves relativement à la prestation des services de la Garde côtière et aux conséquences économiques potentielles de l'imposition de droits pour l'industrie du transport commercial.

Bon nombre de ces préoccupations ont été soulevées de nouveau après que le commissaire de la Garde côtière de l'époque, John F. Thomas, eut annoncé en janvier 1996 les principes de base régissant l'imposition de droits de services maritimes. Il était alors prévu que les droits allaient être appliqués progressivement sur une période de quatre ans à compter du 1^{er} avril 1996, avec pour objectif initial des recettes de 20 millions de dollars. Au début, ils devaient s'appliquer aux aides à la navigation. Il était également prévu que des droits de déglacement seraient imposés à compter de la saison 1996-1997.

Au printemps 1996, le Comité permanent des pêches et des océans a mené une étude sur les droits de services maritimes à la suite des préoccupations soulevées par le secteur du transport commercial. Le 22 avril 1996, le Comité a fait dix recommandations au Ministre, auxquelles le Ministère a largement souscrit, notamment que la Garde côtière soit autorisée à recouvrer 20 millions de dollars au moyen de droits sur les aides à la navigation à compter du 1^{er} juin 1996 et que la Garde côtière commande une analyse indépendante et exhaustive de l'incidence socioéconomique des effets cumulatifs de tous les droits et de toutes les initiatives de services maritimes sur l'industrie du transport commercial et sur les industries et régions tributaires. Le 9 mai 1996, le ministre des Pêches et des Océans d'alors, Fred Mifflin, a approuvé des droits sur les aides à la navigation le 9 mai 1996, et leur entrée en vigueur le 1^{er} juin de la même année. Les droits ont été fixés de façon à recouvrer 20 millions de dollars en 1996-1997 pour couvrir les coûts des services d'aide à la navigation qu'assurait la Garde côtière canadienne.

¹⁶ Les droits de services maritimes et les droits de déglacement sont fixés conformément à l'article 47 de la *Loi sur les océans*. L'article 48 de la *Loi* autorise le Ministre à fixer les prix à payer pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages. L'article 49 de la *Loi* autorise le Ministre à fixer les prix à payer pour la fourniture de procédés réglementaires, etc.

En mai 1998, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé plusieurs initiatives liées aux droits de services maritimes :

- Le gouvernement fédéral imposerait un plafond de trois ans sur les droits de services maritimes assurés par la Garde côtière canadienne.
- À compter de la saison 1998-1999, le gouvernement imposerait des droits de déglacement au transport commercial. Les droits devaient servir à recouvrer 13,3 millions de dollars sur un total de 76 millions de dollars en coûts annuels.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor entreprendrait une étude de l'incidence économique cumulative en collaboration avec les ministères appropriés au cours des trois prochaines années afin d'évaluer l'effet des initiatives de recouvrement des coûts du gouvernement sur le secteur du transport commercial.

À l'automne 1998, des représentants de l'industrie du transport commercial ont témoigné de nouveau devant le Comité permanent des pêches et des océans pour faire valoir que les droits de déglacement pouvaient nuire à la compétitivité de leur industrie face aux transporteurs américains et aux autres modes de transport. Par conséquent, le Comité a recommandé au Ministre que les droits de déglacement soient fixés à 50 p. 100 du montant proposé par la Garde côtière et qu'ils soient appliqués à compter du 21 décembre 1998 pour une période d'un an afin de donner le temps à l'industrie et à la Garde côtière de chercher ensemble une solution à long terme plus acceptable.

Le ministre des Pêches et des Océans du temps, David Anderson, a accepté la recommandation du Comité et le 4 décembre 1998, le Ministère annonçait une réduction de 50 p. 100 des droits de déglacement prévus initialement; cette réduction devait entrer en vigueur le 21 décembre 1998. Les droits ne devaient pas augmenter pendant trois ans; l'incidence des droits de déglacement devait être examinée entre la troisième et la quatrième année; entre-temps, la Garde côtière devait continuer à chercher avec l'industrie une solution aux questions relatives aux coûts et à la prestation de services.

Dans le cadre du présent examen de la *Loi sur les Océans*, la Société de développement économique du Saint-Laurent¹⁷ (SODES) et la Chambre de commerce maritime¹⁸ (CCM) ont témoigné devant le Comité pour faire d'autres observations sur la question des droits sur les services de la Garde côtière.

La CCM a fait remarquer que lorsque l'industrie maritime du Canada a appris pour la première fois l'intention du gouvernement d'imposer des droits d'utilisation sur les services de la Garde côtière, les transporteurs maritimes ont demandé que deux dispositions soient mises en place avant l'imposition des droits : une évaluation complète du niveau de services dont avait besoin l'industrie du transport commercial pour œuvrer de

¹⁷ Marc Gagnon, directeur exécutif, et Claude Mailloux, directeur exécutif adjoint, Société de développement économique du Saint-Laurent, Ottawa, 2 mai 2000.

¹⁸ Jim Campbell, vice-président et directeur général, Chambre de commerce maritime, Ottawa, 2 mai 2000.

façon sûre et efficace dans les eaux canadiennes; et que la Garde côtière ajuste son niveau de service et, par conséquent, la part de ses coûts attribuée au transport commercial pour qu'ils correspondent aux besoins en services de l'industrie.

La CCM a rappelé l'examen des droits sur les services maritimes en 1996 par le Comité permanent des pêches et des océans au cours duquel il a fait des recommandations au Ministre. Une de ces recommandations était que le Comité se penche périodiquement sur la question des services assurés par la Garde côtière et sur les droits de services maritimes. La CCM avait appuyé cette recommandation à l'époque et a réaffirmé son appui au cours de l'examen récent de la *Loi sur les océans*.

La SODES, appuyée par la CCM, a recommandé au Comité qu'avant de lever le gel des droits sur les services ou de prendre toute autre décision relativement au processus de recouvrement des coûts de la Garde côtière, le Ministre devrait :

- accorder suffisamment de temps pour terminer l'analyse et l'examen de la structure des coûts et services de la Garde côtière;
- attendre que les forums (la Commission consultative maritime et les conseils consultatifs régionaux) aient été en mesure de faire des recommandations précises relativement aux changements qui doivent être effectués afin de réaliser des gains en efficacité réels;
- réévaluer les besoins matériels de la Garde côtière compte tenu des gains réalisés à la suite des efforts de rationalisation qui sont en cours;
- tenir compte des résultats de l'étude sur l'incidence économique que mène le Conseil du Trésor;
- s'assurer que les résultats des projets réalisés et les recommandations faites par les divers organismes consultatifs seront examinés en profondeur par le Comité permanent des pêches et des océans et que le Comité disposera de suffisamment de temps pour faire des recommandations au Ministre sur les mesures nécessaires, après avoir consulté la Garde côtière et les représentants de l'industrie.

La phase I de l'étude du Conseil du Trésor, qui comprend un examen des méthodologies possibles, s'est terminée en juin 2001. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a prévu de terminer de consulter l'industrie au plus tard à la fin d'octobre 2001 afin de dégager un accord sur la méthodologie à adopter à la phase II, c'est-à-dire l'étude en tant que telle. La phase II devrait prendre fin d'ici février 2002.

Le Comité accepte les principes recommandés par la SODES et la CCM et recommande par conséquent :

Recommandation 13 :

Que la Garde côtière ne modifie pas les droits de services maritimes ou les droits de déglacement tant que le Conseil du Trésor n'aura pas terminé son étude ou tant que toutes les parties intéressées n'auront pas eu une période raisonnable pour évaluer l'étude.

B. Traversiers

Bien qu'une catégorie distincte ait été créée à leur intention dans la *Grille tarifaire des services maritimes*, les traversiers sont toujours traités comme des navires commerciaux. D'après la SODES, les exploitants de traversiers croient que cette désignation ne reconnaît pas adéquatement leur statut de service public. Les traversiers doivent offrir leurs services au public dans des conditions déterminées à l'avance, en général dans le cadre d'accords conclus avec les gouvernements, et les exploitants de traversiers ont peu de latitude pour augmenter leurs prix ou rajuster leurs horaires. De plus, les tarifs font en général l'objet de mesures de contrôle rigoureuses. La plupart des transporteurs commerciaux ne sont pas aux prises avec ces contraintes. Comme les traversiers peuvent être considérés comme des services publics essentiels dans de nombreux endroits du pays, les exploitants croient qu'ils devraient faire partie de la catégorie « navires d'État » pour ce qui est des droits sur les services de la Garde côtière, ce qui exempterait les traversiers des droits de services maritimes et des droits de déglacement.

Le Comité recommande :

Recommandation 14 :

Que le Ministre évalue si le fait de classer les traversiers comme navires d'État afin de les exempter des droits de services maritimes et de déglacement entraînerait un traitement plus équitable des exploitants de traversiers et servirait l'intérêt public dans son ensemble;

Recommandation 15 :

Que le Ministre fasse connaître ses conclusions au Comité permanent des pêches et océans ainsi qu'aux intervenants.

C. Article 41

L'article 41 de la *Loi sur les océans* établit les pouvoirs et fonctions du Ministre relativement aux services de la Garde côtière. L'alinéa 41(1)a) prévoit la sécurité, la rentabilité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes par la fourniture de services maritimes, y compris les aides à la navigation, les communications maritimes, les services de brise-glace et les services d'entretien des chenaux (sous-alinéas 41(1)a)(i) à (iv)).

La SODES a fait valoir que le fleuve Saint-Laurent compte plusieurs utilisateurs et que par conséquent, contrairement au secteur bien défini d'un port, il ne pouvait pas être transféré à un groupe unique d'utilisateurs. Selon la SODES, les services dont les utilisateurs du fleuve Saint-Laurent ont besoin s'assimilent à un bien public. La SODES a recommandé la modification du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les océans* pour préciser que le gouvernement fédéral ne peut pas abandonner ni transférer les services maritimes décrits dans la *Loi* sans le consentement des utilisateurs de ces services.

Le paragraphe 41(2) oblige le Ministre à faire en sorte que les services mentionnés aux sous-alinéas 41(1)a)(i) à (iv) soient assurés d'une manière économique. La Chambre de commerce maritime a recommandé au Comité :

- de faire un ajout au libellé du paragraphe 41(2) pour préciser que le niveau des services assurés par la Garde côtière soit établi *seulement après* consultation avec les utilisateurs des services;
- de modifier le paragraphe 41(2) pour préciser que la prestation de services peut être faite par le gouvernement ou le secteur privé, afin d'encourager la Garde côtière à se pencher sur toute autre formule de rechange au système actuel de prestation des services énoncés dans cet article.

Le Comité souscrit à la première de ces recommandations et recommande par conséquent :

Recommandation 16 :

Que le libellé du paragraphe 41(2) soit modifié ainsi « (2) Le Ministre devra s'assurer que les services mentionnés aux sous-alinéas (1)a)(i) à (iv) sont dispensés de la manière la plus économique et que le niveau des services sera établi seulement après consultation avec les utilisateurs des services ».

La Chambre de commerce maritime a reconnu que la consultation est maintenant bien établie à la Garde côtière, mais elle a néanmoins recommandé qu'elle soit précisée au paragraphe 41(2).

D. Article 42

L'article 42 énonce les attributions du Ministre relativement aux sciences de la mer. Le Sierra Club of B.C. souligne que cet article ne tient pas compte des recherches relatives aux secteurs intérieurs qui ont une incidence sur les activités océaniques et marines.

E. Articles 47 et 48

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association affirme qu'en vertu de l'accord de cogestion intervenu avec le MPO, elle verse des sommes importantes à ce dernier pour

obtenir divers services, en plus de droits de gestion importants. En outre, l'Association dit qu'elle doit payer des droits de permis qui sont censés être des droits de gestion. À son avis, cette situation la place dans une position où elle doit payer deux fois ce que paient les pêcheurs qui n'ont pas d'entente de cogestion.

L'Association se demande si l'établissement des droits ne devrait pas être assujéti à des dispositions d'exclusion de façon à ce que les droits visant une installation prévue à l'alinéa 33(1)b) (« accords ») soient établis par les parties à l'accord. L'Association a recommandé d'apporter des précisions à l'article 47, qui autorise le Ministre à fixer les prix à payer pour la fourniture de services ou d'installations, pour que les parties à l'accord n'appréhendent pas une double imposition.

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a exprimé des inquiétudes semblables relativement à l'article 48, qui prévoit que le Ministre peut fixer les prix à payer pour « la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages ». L'Association croyait comprendre que l'alinéa 33(1)b) (« accords ») pouvait permettre au secteur privé de fournir des produits et des services qui étaient auparavant fournis « à titre gracieux par le gouvernement ». L'Association a fait remarquer que les pêcheurs doivent maintenant souvent payer des produits et des services comme la surveillance des quais, la collecte de données, la recherche scientifique et des activités d'application de la loi dont le gouvernement assumait auparavant les coûts.

L'Association a soutenu que cette « double tarification » était préjudiciable et pouvait dissuader d'autres parties de passer des accords de cogestion. L'Association a également rappelé qu'elle avait soulevé la même question en 1995 lorsque le Comité permanent des pêches et des océans examinait le projet de loi C-98.

Toutefois, le Comité croit comprendre que les accords de cogestion des pêches sont conclus en vertu de la *Loi sur les pêches* et non en vertu de l'alinéa 33(1)b) de la *Loi sur les océans*. Le Comité croit également comprendre que les droits de permis de pêche commerciale sont payés pour obtenir l'avantage d'accéder à une ressource halieutique publique et constituent en fait le prix de la location d'une ressource et non des droits de gestion.

F. Article 50

Le paragraphe 50(2) de la *Loi* prévoit une période maximale de 30 jours à partir du moment où le Ministre fixe un prix à payer en vertu de la *Loi* jusqu'à la publication du prix dans la *Gazette du Canada*. La SODES et la Chambre de commerce maritime ont recommandé la modification du paragraphe 50(2) pour faire passer la période de 30 à 90 jours afin de permettre à l'industrie, en partenariat avec le gouvernement, de faire une étude appropriée de l'incidence potentielle du changement des prix.

Cette recommandation semble fondée sur un malentendu. En effet, la période de 30 jours précisée au paragraphe 50(2) vise la notification publique et non pas les commentaires du public. En fait, le prix entre en vigueur dès que le Ministre le fixe. Le paragraphe 50(2) exige que le Ministre publie le prix dans la *Gazette du Canada* dans les 30 jours après l'avoir fixé.

Bien que le paragraphe 50(1) exige que le Ministre consulte les personnes de droit public et de droit privé qu'il juge intéressées, il ne précise pas de période de consultation. Cependant, le Comité accepte le principe selon lequel le Ministre devrait prévoir une période de consultation raisonnable avant de modifier le prix des services et qu'il devrait faire rapport sur ces consultations au Comité permanent des pêches et des océans ainsi qu'aux intervenants.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Que le ministère des Pêches et des Océans, en consultation avec les provinces, les territoires et les intervenants, rédige immédiatement une ébauche de règlement conforme à l'intention de la *Loi sur les océans*.

Recommandation 2 :

Que le ministère des Pêches et des Océans rédige un rapport annuel sur l'état des océans pour documenter les progrès réalisés au chapitre de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*.

Recommandation 3 :

Que le ministère des Pêches et des Océans modifie la *Loi sur les océans* pour mentionner les pêcheurs et les organisations de pêcheurs dans les articles qui exigent une consultation de la part du Ministre.

Recommandation 4 :

Qu'un comité interministériel soit créé pour assurer que l'intendance et la gestion durable du milieu marin relève du ministre des Pêches et des Océans.

Recommandation 5 :

Que le MPO prenne les moyens d'offrir sans tarder au public l'information sur les nouvelles ZPM suggérées dans son « Outil de repérage des activités des programmes sur les océans » de son site Web ainsi que par d'autres médias.

Recommandation 6 :

Que ces termes soient définis clairement dans la *Loi* elle-même ou qu'on renvoie aux autres lois qui les définissent.

Recommandation 7 :

Que le paragraphe 33(2) soit modifié pour se lire comme suit « Dans l'exercice des attributions de cette partie, le Ministre consultera... »

Recommandation 8 :

Que le gouvernement fédéral envisage d'effectuer, en vertu de la LCEA, une évaluation environnementale complète de l'exploration éventuelle des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent, particulièrement dans le secteur désigné par le permis d'exploration 2368.

Recommandation 9 :

Que le gouvernement fédéral établisse des directives générales sur l'exploration et l'extraction d'hydrocarbures fondées sur les principes énoncés dans la *Loi sur les océans* et sur les intérêts des autres parties intéressées, de sorte que l'industrie des hydrocarbures soit au fait de la nature des contraintes avant de présenter une demande de permis.

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec la Nouvelle-Écosse, nomme une personne qualifiée représentant la collectivité des pêcheurs à l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers pour représenter les intérêts des collectivités des pêcheurs et des ressources halieutiques desquelles elles sont tributaires.

Recommandation 11 :

Que le gouvernement affirme que le ministre des Pêches et des Océans est responsable au premier chef de tout ce qui a trait à la gestion des océans du Canada.

Recommandation 12 :

Que le ministre des Pêches et des Océans exerce son rôle en tant que ministre assumant l'entière responsabilité de la gestion des océans du Canada de manière plus énergique.

Recommandation 13 :

Que la Garde côtière ne modifie pas les droits de services maritimes ou les droits de déglacement tant que le Conseil du Trésor n'aura pas terminé son étude ou tant que toutes les parties intéressées n'auront pas eu une période raisonnable pour évaluer l'étude.

Recommandation 14 :

Que le Ministre évalue si le fait de classer les traversiers comme navires d'État afin de les exempter des droits de services maritimes et de déglacement entraînerait un traitement plus équitable des exploitants de traversiers et servirait l'intérêt public dans son ensemble;

Recommandation 15 :

Que le Ministre fasse connaître ses conclusions au Comité permanent des pêches et océans ainsi qu'aux intervenants.

Recommandation 16 :

Que le libellé du paragraphe 41(2) soit modifié ainsi « (2) Le Ministre devra s'assurer que les services mentionnés aux sous-alinéas (1)a)(i) à (iv) sont dispensés de la manière la plus économique et que le niveau des services sera établi seulement après consultation avec les utilisateurs des services ».

STANDING COMMITTEE
ON FISHERIES AND
OCEANS



House of Commons
Chambre des communes
OTTAWA, CANADA K1A 0A6

COMITÉ PERMANENT DES
PÊCHES ET OCÉANS

Le 22 avril 1996

L'honorable Fred Mifflin, c.p.
Ministre des Pêches et Océans
Pièce 207, Édifice de la Confédération
Chambre des communes
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Le Comité permanent des pêches et des océans a terminé ses audiences sur les droits de services maritimes et est heureux de vous présenter son rapport.

Le Comité a écouté attentivement les témoignages des représentants de l'industrie du transport maritime. Le Comité estime qu'il est normal que l'État demande à ceux qui bénéficient directement de biens et services gouvernementaux d'assumer une juste part des coûts de leur prestation. L'objectif ainsi visé est de faire passer le fardeau financier des épaules des contribuables en général à celles des principaux bénéficiaires, au nom de l'équité. Le Comité comprend les préoccupations exprimées au sujet de possibles effets négatifs sur l'emploi et les entreprises, mais il est aussi conscient d'avoir une responsabilité envers le contribuable canadien, qui a payé jusqu'à maintenant le plein montant des services fournis à l'industrie. Nous reconnaissons que bon nombre des intervenants ont proposé un moratoire, mais nous avons constaté que presque tous les participants à nos délibérations étaient d'accord avec le principe du recouvrement des coûts. Nous y souscrivons aussi, mais nous croyons également qu'il est maintenant temps d'aller au-delà du principe et de mettre le concept en application.

Dans ce contexte, nous jugeons que l'introduction graduelle des droits de services maritimes prévue par la Garde côtière constitue une approche équilibrée et nous signalons qu'au niveau initial de 20 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997, le taux

de recouvrement ne représente qu'environ 10 p. 100 du coût actuel des services que la Garde côtière fournit à l'industrie du transport maritime avec l'argent des contribuables. À ce niveau, nous estimons que le risque de préjudice grave à l'industrie est minime et que de reporter l'imposition des droits ne ferait que réduire la motivation de la Garde côtière et de l'industrie de procéder sans délai à la rationalisation qui s'impose dans les services de la Garde côtière. Nous comprenons les inquiétudes de l'industrie concernant l'effet des droits et nous ne serions pas favorables à de nouvelles hausses de ces droits avant que ne soit réalisée une analyse exhaustive indépendante de la répercussion cumulative de tous les droits assumés par l'industrie et que la Garde côtière, l'industrie et le comité parlementaire intéressé n'aient eu le temps d'en examiner les résultats.

Nous convenons sans réserve qu'il existe en ce moment un surplus d'aides à la navigation de la Garde côtière, par rapport aux besoins du secteur du transport maritime, et que l'adoption universelle de nouvelles technologies comme le Système de positionnement global différentiel (D-GPS) alimentera cette tendance à l'abandon de certaines aides à la navigation. Nous admettons également que l'entretien de beaucoup d'aides spécifiques comme les bouées pourrait se faire plus économiquement dans le secteur privé. Toutefois, les intérêts commerciaux ne doivent pas à eux seuls déterminer le niveau requis d'aides à la navigation, et c'est pourquoi nous estimons que la Garde côtière pourrait continuer de jouer un rôle essentiel à l'égard de la sécurité du trafic maritime.

Le Comité permanent des pêches et des océans recommande donc :

que la Garde côtière soit autorisée à recouvrer une somme de 20 millions de dollars au cours de l'exercice 1996-1997 en imposant des droits de services pour les aides à la navigation, et ce, comme prévu à partir du 1^{er} juin 1996;

que la Garde côtière s'engage à commander une analyse socio-économique approfondie et indépendante de l'impact cumulatif de tous les droits et initiatives dans le domaine maritime, et ce, tant pour l'industrie du transport maritime que pour les industries et régions qui en dépendent;

qu'une fois cette étude terminée, une période de temps raisonnable soit accordée pour permettre à la Garde côtière comme à l'industrie d'en examiner les conclusions avant la débâcle ou d'autres augmentations des droits de services maritimes;

qu'un comité parlementaire examine les conclusions de cette étude;

que l'industrie du transport maritime soit invitée à participer à l'établissement du mandat de cette étude et qu'on lui demande de participer à cette étude et de contribuer à son financement, conformément à la formule de financement incluse dans le mandat;

que la Garde côtière, de concert avec l'industrie du transport maritime, évalue les services requis pour garantir le déplacement sûr et efficace des navires et pour s'assurer que le secteur du transport maritime ne paie que pour les services dont il a besoin;

que la Garde côtière, de concert avec l'industrie, étudie quels sont les moyens les moins coûteux et les plus rentables de fournir ces services, notamment l'option de la privatisation, et que dans chaque région, l'on envisage l'élaboration de mesures incitatives de réduction des coûts pour chaque port;

que la Garde côtière continue à travailler afin de s'assurer que la formule de recouvrement des coûts demeure juste et équitable et qu'elle permet, dans toute la mesure du possible, d'établir un rapport direct entre les services utilisés et les droits imposés, tout en ne pénalisant pas indûment tout segment de l'industrie ou toute région du pays;

que la Garde côtière, de concert avec le Conseil consultatif du transport maritime et les groupes d'intervenants de chaque région, fasse rapport tous les trois mois sur les progrès réalisés à l'égard de ces initiatives à compter du 1^{er} juin 1996;

que le Comité permanent des pêches et des océans se donne lui-même comme mandat de suivre les progrès réalisés à l'égard de ces initiatives à intervalles réguliers.

J'espère que vous trouverez ce rapport utile en vue de la décision que vous devrez prendre concernant les droits de services maritimes.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Joe McGuire, député
Président, Comité permanent des pêches et des
Océans de la Chambre des communes

ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des pêches et des océans	2000/02/08	27
Dick Carson, directeur régional		
Matthew King, sous-ministre adjoint intérimaire		
Camille Mageau, directrice		
Daniel McDougall, directeur général intérimaire		
Faith Scattolon, directeur général		
« Capital Regional District »	2000/02/16	31
Denise Blackwell, présidente		
Christopher Causton, président du conseil		
Club Sierra de la Colombie-Britannique		
Sharon Chow		
« B.C. Seafood Alliance »	2000/02/21	36
Michelle James, directrice exécutive		
« West Coast Sustainability Association »	2000/02/21	37
Dan Edwards, président		
Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada	2000/02/21	37
Sabine Jessen, directrice, conservation		
« Save Our Seas and Shores Coalition »	2000/05/02	48
Mary Gorman, porte-parole		

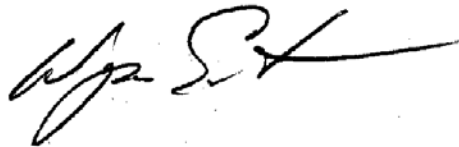
Organismes et particuliers	Date	Réunion
Chambre de commerce maritime		
Jim Campbell, vice-président et directeur général		
Société de développement économique du Saint-Laurent		
Marc Gagnon, directeur général		
Claude Mailloux, directeur général adjoint		
Association des pêcheurs du crabe des neiges — Secteur 19	2000/05/16	49
Deborah Baker, représentante juridique		
Association des pêcheurs du crabe des neiges — Secteur 19	2000/06/06	53
Deborah Baker, représentante juridique		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des pêches et des océans (réunions n^{os} 12, 16, 17, 20, 24 et 26 incluant le présent Rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wayne Easter', with a long horizontal stroke extending to the right.

*Le président,
Wayne Easter*

OPINION DISSIDENTE DE L'ALLIANCE CANADIENNE

La *Loi sur les océans* a-elle été efficace?

Le Canada a besoin d'une loi qui reconnaît le ministère des Pêches et des Océans (MPO) comme le principal organisme responsable de la politique sur les océans. Une telle loi confirmerait la priorité particulière de la pêche publique et la nécessité de protéger l'habitat du poisson.

La *Loi sur les océans* ne constitue pas une telle loi.

On l'a adoptée pour donner suite aux possibilités offertes par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et il devait s'agir d'une étape importante vers la ratification de la Convention par le Canada.

La Convention sur le droit de la mer n'a jamais été ratifiée¹.

La *Loi* devait renforcer le rôle du ministre des Pêches quant à la gestion des océans et reconnaître le MPO en tant que principal organisme responsable de la politique sur les océans. Cela ne s'est pas produit.

Non seulement la *Loi sur les océans* n'a pas confirmé le MPO comme principal organisme responsable de la politique sur les océans, mais elle a compromis le rôle constitutionnel unique du ministre des Pêches pour ce qui est de la protection de la pêche et de l'habitat du poisson.

Lorsque des décisions clés sont prises en ce qui concerne l'océan, le poisson et son habitat, le ministre et son ministère sont absents, ils sont disparus des écrans-radar.

On doit se demander pourquoi la *Loi sur les océans* n'a pas réalisé son but premier qui était de reconnaître le ministère des Pêches et des Océans comme principal organisme responsable de la politique sur les océans?

* * *

Affaiblissement du rôle principal du MPO : Patrimoine canadien

Depuis l'adoption de la *Loi sur les océans*, de sérieuses questions se posent quant à savoir si le gouvernement veut laisser le MPO assumer le rôle principal à l'égard de la politique sur les océans.

Le gouvernement a présenté le projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, qui placerait de vastes parties — encore non définies — des eaux côtières sous la responsabilité du ministre du Patrimoine canadien, en tant qu'aires marines de conservation. La *Loi sur les océans* confie déjà au ministre des Pêches un pouvoir concurrent d'établir des zones de protection marine.

Compte tenu de l'objectif de la *Loi sur les océans* d'établir le MPO comme point de convergence de la politique sur les océans, on devrait modifier cette loi afin d'y intégrer les objectifs du projet de loi C-10. La gestion intégrée des océans serait grandement facilitée s'il n'y avait qu'un ministre responsable plutôt que deux bureaucraties en concurrence.

Les pêcheurs et les autres parties prenantes sont dans la confusion la plus totale à cause du nombre de processus concurrentiels qui sont censés « planifier » l'environnement océanique; il n'y a aucune stratégie intégrée et il n'y en aura pas tant et aussi longtemps qu'un trop grand nombre de personnes et d'organismes seront en rivalité pour les différents morceaux du même gâteau.

* * *

Affaiblissement du rôle principal du MPO : Environnement

Le ministère de l'Environnement a publié pour consultation publique un important document d'orientation intitulé *Politique de conformité et d'observation visant les dispositions de la Loi sur les pêches pour la protection de l'habitat et la prévention de la pollution*.

Dans ce document, le ministère de l'Environnement prétend que c'est lui, et non Pêches et Océans, qui est chargé d'administrer et d'appliquer les articles de la *Loi sur les pêches* qui portent sur le dépôt de substances délétères dans les eaux fréquentées par le poisson (habitat du poisson). Le ministre des Pêches et des Océans aurait dû occuper la première place à cet égard, et les pêcheurs auraient dû participer à chaque étape.

* * *

Affaiblissement du rôle principal du MPO : Ressources naturelles

Sur la côte Est, le gouvernement a permis au ministre des Ressources naturelles de prendre des décisions quant au lieu et au moment d'activités d'exploration et de forage pétroliers, même si de telles décisions ont une incidence directe sur le poisson et son habitat.

Lorsqu'on a tenu une enquête afin d'examiner l'incidence de l'exploration et du forage pétroliers dans la région adjacente au Cap-Breton, c'est le ministre des Ressources naturelles qui était responsable au premier chef, même si la pêche était le seul secteur sur lequel l'exploration pouvait avoir des répercussions directes.

Le MPO ne s'est pas imposé efficacement dans le processus menant aux décisions clés sur l'exploration pétrolière.

Priorité constitutionnelle à l'égard de la pêche publique

En vertu de l'article 91 de la Constitution, le gouvernement fédéral a la compétence exclusive en ce qui concerne la conservation et la protection des ressources halieutiques canadiennes, qu'elles soient côtières ou dans les eaux intérieures.

Dans le jugement relatif au renvoi constitutionnel de 1913 sur les pêches en Colombie-Britannique, on disait que le droit de pêcher étant un droit public, tout ce qui pouvait être fait pour en réglementer l'exercice relevait du Parlement du Dominion, détenteur du pouvoir exclusif de réglementation à cet égard. La haute cour énonçait un point constitutionnel fondamental en matière de pêche, c'est-à-dire que le Parlement fédéral a la responsabilité exclusive de réglementer la pêche publique.

Dans *Agawa*, un arrêt plus récent, la cour a clairement résumé la responsabilité du gouvernement fédéral et du ministre des Pêches en disant que l'objet de la *Loi sur les pêches* et de ses règlements d'application, même si tous y sont assujettis, n'est pas d'abolir le droit de pêcher pour tous, mais de surveiller et de réglementer la pêche afin qu'il y ait, maintenant et dans l'avenir, une réserve adéquate de poisson.

En 1996, dans l'arrêt *Gladstone*, la Cour suprême a réitéré la primauté du « droit de pêcher ». Ce droit, a-t-elle dit, « ne peut être aboli que par l'édiction de textes législatifs constitutionnels ». Il est établi sans conteste depuis la *Grande Charte* qu'aucune nouvelle pêche exclusive ne peut être créée par la Couronne et qu'aucun droit du public de pêcher ne peut être retiré sans texte législatif constitutionnel.

Bref, la responsabilité et le mandat constitutionnels premiers du ministre des Pêches et des Océans consistent à réglementer et à protéger la pêche publique. La véritable question doit être de déterminer si la *Loi sur les océans* respecte la responsabilité première du ministre? En d'autres termes, est-ce qu'elle favorise ou compromet ses responsabilités constitutionnelles fondamentales?

* * *

Gérer des intérêts concurrentiels

Malheureusement, la *Loi sur les océans* a créé un conflit entre, d'une part, la fonction première du ministre qui consiste à protéger la pêche et l'habitat du poisson, d'autre part, sa responsabilité de gérer les activités industrielles du secteur océanique.

Par exemple, le 15 mai 2001, le ministre a déclaré devant le Comité des pêches que, compte tenu de la *Loi sur les océans*, il considère maintenant que son rôle consiste à gérer les activités et intérêts concurrentiels dans nos eaux côtières : « Aujourd'hui, les activités traditionnelles, comme la pêche [...], se déroulent parallèlement à des initiatives nouvelles et en expansion, comme l'exploitation pétrolière et gazière, le tourisme et l'aquaculture. Tous les utilisateurs des océans [...] ont le droit de se prononcer sur la façon dont nos océans sont gérés à long terme. La gestion de cette

croissance — et de ces intérêts concurrentiels — exige une démarche cohérente et intégrée. Cette démarche est inscrite dans la *Loi sur les océans*. »

La *Loi sur les océans* n'oblige pas le ministre à faire fi de sa responsabilité première, qui est de gérer le droit de pêcher du public et ainsi de protéger la pêche et l'habitat du poisson, mais elle lui a donné ainsi qu'à son ministère une excuse pour passer outre à la primauté de la pêche et de l'habitat du poisson.

La pêche n'est pas une quelconque activité d'exploitation de l'océan comme l'aquaculture ou l'exploration et le forage pétroliers. Sur le plan constitutionnel, il y a une différence car il existe un droit de pêcher alors qu'il n'y a aucun droit comparable de mener des activités d'aquaculture ou de faire de l'exploration et du forage pétroliers. Du point de vue de l'environnement, la pêche est une activité différente de l'aquaculture ainsi que de l'exploration et du forage pétroliers. Les organismes marins étrangers et d'autres polluants, une fois libérés dans l'environnement, ne peuvent être récupérés. Les dommages causés peuvent être permanents.

Le problème fondamental de la *Loi sur les océans* est qu'elle ne tient pas compte de la situation unique de la pêche. À cause de cette lacune, on peut comprendre que le ministre considère que son travail consiste simplement à mettre en équilibre, selon une priorité égale, les demandes des nombreux utilisateurs potentiels du milieu océanique.

* * *

Établir les priorités

La Loi sur les océans est une loi à la recherche d'une politique.

En effet, plutôt de préciser dans cette loi la politique et les priorités du pays, le Parlement a demandé au ministre d'élaborer une politique et de l'appliquer ensuite.

Malheureusement, le Parlement a abdiqué son rôle de législateur au profit du ministre et il ne lui reste plus que quelques critères pour juger si la *Loi* fonctionne comme prévu. Malheureusement, le ministre est lui aussi à la dérive puisqu'il n'a pas établi d'objectifs et de lignes directrices clairs. Dès le départ, le Parlement aurait dû énoncer de manière précise la responsabilité première du ministre concernant le poisson et l'habitat de ce dernier. Il a oublié que la pêche est un droit et non un privilège.

Sur ce point, il est démoralisant que le rapport du Comité des pêches répète la même erreur au point 3.23 : « Le Comité croit également comprendre que les droits de permis de pêche commerciale sont payés pour obtenir l'avantage d'accéder à une ressource halieutique ... » Dans une pêche publique, le gouvernement n'est pas le propriétaire de la ressource. Le terme « publique » dans l'expression « pêche publique » réfère au droit public d'accéder à une ressource commune plutôt qu'à une ressource appartenant au gouvernement. Pour simplifier, disons qu'il existe un droit de pêcher dans les eaux publiques et que la pêche est un droit et non un privilège ou un avantage.

Comme la *Loi* ne reconnaît pas le droit de pêcher dans les eaux publiques, elle ne parvient pas non plus à différencier efficacement la pêche des autres activités d'exploitation menées dans les océans comme l'aquaculture et les forages pétroliers et gaziers. **Sans une superstructure établie de manière solide, la *Loi sur les océans* a la forme et la texture d'une méduse.**

* * *

Reconnaître le rôle des pêcheurs

Étant donné que la *Loi* ne reconnaît pas que le droit public de pêcher constitue une priorité, elle ne reconnaît pas non plus que les pêcheurs constituent le premier groupe touché par l'établissement des zones de protection marine. Cela est particulièrement malheureux puisque ce sont les pêcheurs et leurs familles qui souffriraient le plus de la création de ces zones.

Il faut se souvenir que la *Loi sur les pêches* prévoit déjà un outil efficace pour protéger et favoriser la pêche : la création de refuges ou de zones à ne pas exploiter. Le ministre a le pouvoir de fermer la pêche dans une zone s'il le juge nécessaire. Malheureusement, il a souvent renoncé à le faire. La création de zones de protection marine ne peut remplacer une gestion efficace de la pêche.

Les pêcheurs doivent participer au processus de création des zones de protection dans les cas relativement rares où ces zones constituent un outil plus efficace pour protéger la pêche que les fermetures décrétées en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Lors de la création de chaque zone de protection, les pêcheurs devront être informés des objectifs spécifiques de cette zone et des activités spécifiques qui peuvent y être interdites. Il faudrait démontrer clairement que les pêcheurs constituent la cause de problèmes précis de conservation et que des mesures de conservation moins draconiennes comme les restrictions sur les engins ou les fermetures ne permettront pas de régler ces problèmes de conservation. Tout règlement empêchant l'exploitation des ressources devrait être spécifique, prévoir des critères mesurables permettant de déterminer l'avantage à établir une zone à ne pas exploiter sur le plan de la conservation des stocks de poissons visés, et prévoir un réexamen périodique de la nécessité de maintenir la zone à ne pas exploiter.

* * *

Responsabilité première du ministre

La Partie III de la *Loi sur les océans* ne précise nulle part les pouvoirs et fonctions du ministre des Pêches et des Océans, pas plus qu'elle ne mentionne que la responsabilité première du ministre est la protection de la pêche publique et de l'habitat du poisson. La *Loi* ajoute plutôt une nouvelle série de fonctions et responsabilités qui ne concordent pas avec la protection de la pêche publique et de l'habitat du poisson.

Cet oubli pourrait être facilement corrigé en proposant simplement un amendement indiquant que la première responsabilité du ministre est la protection de la pêche publique et de l'habitat du poisson.

* * *

Réviser la *Loi sur les océans*

La *Loi sur les océans* pourrait établir de manière plus efficace que le ministère des Pêches et des Océans est l'organisme responsable de la gestion des océans si elle reconnaissait la priorité constitutionnelle de la pêche et de la protection de l'habitat du poisson. Ce faisant, on doterait cette loi d'une forme et d'une structure qui lui ont manqué jusqu'à maintenant.

Le gouvernement devrait réexaminer le transfert de la responsabilité des zones de protection marine au ministère du Patrimoine canadien, de la protection de l'habitat du poisson à l'Environnement et de toutes les décisions concernant l'exploitation des gisements pétroliers et gaziers dans les eaux côtières aux Ressources naturelles. Le ministère des Pêches et des Océans doit être le principal responsable de ces dossiers et non y jouer un rôle de second violon.

La *Loi* devrait non seulement reconnaître la priorité de la pêche, mais aussi le rôle spécial à réserver aux pêcheurs et les faire participer le plus possible à la création et à la gestion des zones de protection marine.

En jetant les fondements d'une véritable politique sur les océans, le MPO se dotera d'un cadre qui lui permettra de gérer et de réglementer les grands exploitants industriels de l'environnement marin comme les entreprises s'occupant d'aquaculture ou d'exploration et de forage pétroliers et gaziers. Sans ce cadre, ces industries sont plus souvent qu'autrement considérées comme des menaces pour l'environnement marin. Il est temps de leur donner une place légitime autour de la table.

Enfin, les fonctions et responsabilités du ministre des Pêches et des Océans doivent être priorisées de manière à ce qu'il puisse s'acquitter des ses responsabilités constitutionnelles à l'égard de la pêche et de l'habitat du poisson. En redonnant à ces fonctions la place qui leur revient, on éliminera une grande partie de la confusion qui existait à ce sujet.

Les défis que pose la politique sur les océans ne sont pas insurmontables si nous disposons d'une carte claire nous traçant le chemin à suivre et cette carte doit être la *Loi sur les océans*.

1. Si le Canada devait ratifier la Convention, il pourrait être autorisé à établir officiellement les limites extérieures du plateau continental au-delà des 200 milles marins aux fins de la Convention.

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Contexte

On se souviendra qu'en 1995, le Bloc Québécois s'était opposé à l'adoption de la *Loi sur les océans* jugée incohérente et difficilement applicable. Nous soulevions alors le problème du chevauchement des responsabilités entre divers ministères fédéraux et provinciaux. Au Québec, la *Loi sur les océans* est perçue comme un empiètement sur les prérogatives québécoises, notamment en matière de protection de l'environnement. En ce sens, le Bloc Québécois peut difficilement accepter que la *Loi sur les océans* soit *fondamentalement judicieuse* tel que le mentionne le rapport du Comité permanent des pêches et des océans dans son introduction.

Recommandations

Le processus de révision par le Comité permanent des pêches et des océans vise à améliorer la *Loi sur les océans*. Le Bloc Québécois a participé activement à ce processus en appuyant particulièrement les quatre mesures suivantes :

Le Bloc Québécois croit qu'il était impératif que le Comité recommande le maintien du gel des droits sur les services maritimes et les droits de déglacement tant que le gouvernement canadien n'aura pas terminé l'étude de la structure des coûts et des services de la Garde côtière.

Le Bloc Québécois est satisfait de la position du Comité quant à la reconnaissance du statut particulier des traversiers, qui devraient être considérés comme des navires d'État, puisqu'ils sont des services publics essentiels. Ce statut permettrait aux traversiers d'être exemptés des droits de services maritimes et des droits de déglacement.

Le Bloc Québécois est heureux que le Comité reconnaisse la nécessité d'évaluer l'impact environnemental des éventuelles activités d'exploration des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent.

Le Bloc Québécois tient particulièrement à ce que la *Loi sur les Océans* soit amendée afin qu'elle oblige le Ministre à inclure dorénavant les pêcheurs et les organisations de pêcheurs dans tout processus de consultation.

Insatisfactions

Le problème de la multiplicité des types de zones marines protégées

Au moins trois types de zones marines cohabitent ou cohabiteront bientôt à l'intérieur de l'administration fédérale. En plus des zones marines protégées du ministère des Pêches et des Océans Canada, le ministère du Patrimoine canadien aura bientôt des « aires marines nationales de conservation » alors qu'Environnement Canada propose d'établir des « réserves marines de la faune ».

Pour coordonner les activités de ces trois ministères et craignant toute érosion de l'autorité du Ministre, le Comité permanent des pêches et des océans propose la mise sur pied d'un comité interministériel chargé de veiller à ce que l'« intendance et la gestion durable du milieu marin » relève du ministère des Pêches et des Océans Canada.

Le Bloc Québécois considère que cette recommandation est un pas dans la bonne direction. Mais il faudrait profiter du fait que le projet de loi C-10, intitulé Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, est toujours devant le Comité permanent du patrimoine canadien pour s'assurer que le gouvernement évitera les dédoublements et les empiètements dans les compétences du Québec et prévoira un mécanisme de partage des responsabilités.

À ce sujet, il existe d'ailleurs un préalable qui donne de bons résultats avec l'adoption en 1997 de la *Loi portant création du parc marin du Saguenay* dans laquelle des lois miroirs ont été adoptées dans chacun des deux Parlements, canadien et québécois, et qui assurent le respect des compétences respectives attribuées aux deux autorités gouvernementales.

De plus, il faudrait que soit inscrit textuellement dans le projet de loi C-10 qu'aucune aire marine nationale de conservation ne peut être mise en place là où la communauté la refuse.

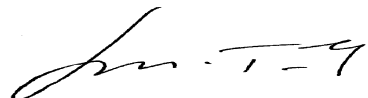
La reconnaissance des prérogatives québécoises

La *Loi sur les océans* dépossédait officiellement le Québec et les provinces de leur pouvoir de gestion du milieu marin au profit du gouvernement fédéral. Aussi, en prenant prétexte de la nécessité de préserver le milieu marin de la dégradation, le gouvernement fédéral aura la possibilité de s'ingérer à sa guise dans les champs de compétences du Québec et des autres provinces.

D'autre part, le rapport du Comité n'aborde pas la problématique des chevauchements fédéraux-provinciaux comme, il ne tente pas de faire obstacle au projet du ministère du Patrimoine canadien créant des aires marines nationales de conservation (projet de loi C-10).

Ainsi, la *Loi sur les océans* et le projet de loi C-10 sont deux initiatives fédérales qui témoignent, à notre avis, de la volonté centralisatrice du gouvernement fédéral et qui menacent les compétences québécoises en matière d'environnement.

Par cette opinion dissidente, le Bloc Québécois se fait le porte-parole de tous ceux et celles qui réclament une clarification des rôles de chaque ministère et qui exigent que le ministère du Patrimoine canadien soit tenu loin de la gestion du milieu marin.



Madame Suzanne Tremblay,
Députée de Rimouski-Neigette-et-La Mitis
Porte-parole en matière de Pêches et Océans pour le Bloc Québécois



Monsieur Jean-Yves Roy
Député de Matapédia—Matane
Porte-parole adjoint en matière de Pêches et Océans pour le Bloc Québécois

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

Rapport du Comité permanent des pêches et des océans sur la *Loi sur les océans* Recommandations additionnelles Peter Stoffer, député (Sackville — Musquodoboit Valley — Eastern Shore)

Honorables membres du Comité,

En ma qualité de membre du Comité permanent des pêches et des océans, j'ai retiré un grand plaisir de ma participation au processus qui a mené à la création et rédaction de ce rapport. Je suis aussi heureux d'avoir eu la possibilité d'entendre un certain nombre de témoins et de leur poser des questions. Tout au long du processus, j'ai pu acquérir une meilleure compréhension des nombreuses questions qui composent le dossier de la *Loi sur les océans*.

Je n'ai aucune objection aux assises, à l'orientation, à la direction ou à la structure du rapport. Toutefois, il y a plusieurs points qui doivent être clarifiés et certaines recommandations qui, je crois, doivent être renforcées ou ajoutées.

- Dans le rapport préliminaire, bien qu'il y ait de fréquentes références au ministre des Pêches et des Océans, il n'y a aucune définition claire du rôle qui est confié au ministre. En conséquence, il conviendrait de souligner que le ministre des Pêches et des Océans demeure le « décideur » final du processus de gestion des océans au Canada.
- Il devrait y avoir une autre référence importante dans le rapport préliminaire. En effet, je suis d'avis qu'il conviendrait de déclarer que le processus de consultation précédant toute prise de décisions doit être ouvert et transparent. Je soutiens que si nous ne soulignons pas l'importance de la clarté et de la transparence du processus de prise de décision, nous commettrons une grave omission.

Outre les objections ci-dessus, je souhaite formuler des recommandations additionnelles précises. Ce sont :

Dans la Partie II — La Stratégie de gestion des océans, section 2.38 — lorsqu'il est écrit dans le rapport :

« le Comité est d'avis qu'il aurait été préférable si le personnel de la Commission avait inclus un représentant de la communauté des pêcheurs de la région »

- Je suggère que le libellé « il aurait été préférable » pourrait être modifié et renforcé. Je recommande donc que le libellé soit :

« Des représentants de la communauté des pêcheurs sont présents au sein de toutes les commissions ou de tous les comités dont les décisions ont une incidence sur les pêches. »

À la section 2.47 lorsque le Comité recommande :

« Que le gouvernement fédéral envisage la possibilité de mener un examen environnemental complet en vertu de la *Loi canadienne sur les évaluations environnementales* concernant les conséquences potentielles de l'exploration de gisements de gaz et de pétrole dans le golfe du St Laurent, tout particulièrement dans la région désignée par le permis d'exploration 2368 »

- Je suggère de changer le libellé de la recommandation afin de le renforcer et de l'élargir pour y inclure toute activité d'exploration de gisements de gaz et de pétrole. En conséquence, le libellé pourrait être :

« Le Comité recommande :

Que le gouvernement fédéral **exige** la réalisation d'une évaluation environnementale complète avant d'émettre des permis ou des baux pour **toutes** les activités d'exploration de gisements de gaz et de pétrole. »

- Les intervenants des communautés de la pêche, des Autochtones et de défense de l'environnement ont l'impression que l'approbation du ministre a en quelque sorte été transférée à une ou d'autres instances tout particulièrement en ce qui a trait aux activités d'exploration de gisements de gaz et de pétrole. À la lumière des préoccupations soulevées par ces intervenants, et compte tenu de l'expansion potentielle du secteur du gaz et du pétrole sur la côte du Pacifique, un libellé plus précis devrait être inclus dans le rapport pour reconnaître ces préoccupations et réaffirmer le rôle du ministre.

Dans la Partie III, section 3.11

- Je recommande que toute révision aux frais des services maritimes ou aux frais d'utilisation des brise-glaces reflète les besoins différents en ce domaine des divers ports. Par exemple, les ports de Halifax et de Vancouver n'ont pas besoin des services d'un brise-glaces sur une base régulière.
- J'affirme qu'une structure de tarification uniforme des services maritimes comporte des désavantages potentiels sur le plan économique et de la compétitivité. Le concept de « frais ascendants proportionnels » ou de « frais

pour services rendus » (par ex. : un brise-glace) devrait être examiné pour s'assurer que les vues et opinions des ports de Halifax et de Vancouver sont reflétées dans tout changement qui pourrait être apporté au frais des services maritimes et dans le rapport final.

Je suis convaincu que vous examinerez attentivement mes suggestions et vous remercie à l'avance de m'avoir donné la possibilité de présenter mes vues.

Je vous prie de recevoir, honorables membres du Comité, l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Peter Stoffer', written in a cursive style.

Peter Stoffer, MP
Sackville—Musquodoboit Valley—Eastern Shore

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 23 octobre 2001
(Séance n° 26)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 11, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Wayne Easter, (*président*).

Membres du Comité présents : John Cummins, Rodger Cuzner, Wayne Easter, Georges Farrah, Loyola Hearn, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Lawrence O'Brien, Jean-Yves Roy, Paul Steckle, Peter Stoffer, Suzanne Tremblay, Tom Wappel.

Aussi présent : *De la Bibliothèque du Parlement* : Alan Nixon, attaché de recherche.

Conformément à l'article 52 de la *Loi sur les océans*, le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que les témoignages rassemblés par le Comité permanent des pêches et des océans pendant la deuxième session de la 36^e législature soient retenus.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter les modifications jugées nécessaires à la formulation du rapport sans en modifier le fond.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que la version modifiée de l'ébauche de rapport du Comité, qui fait suite à son examen de la *Loi sur les océans* entrepris en vertu de l'article 52 de ladite loi, soit adoptée comme étant le Quatrième rapport du Comité, et que le président présente ledit rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que 550 exemplaires bilingues, tête-bêche, du Quatrième rapport soient imprimés conformément à la politique établie par le Bureau de régie interne.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 108(1)a) du Règlement, le Comité autorise l'impression de toute opinion dissidente en annexe au rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente ne dépasse pas cinq (5) pages, imprimées avec la police de caractères Arial de taille 12.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente doit être remise au greffier dans les deux langues officielles et sous forme de document électronique, au plus tard à 14 h, le vendredi 26 octobre 2001.

À 9 h 43, le Comité examine ses futurs travaux.

Il est convenu, — Que le Comité adopte un budget de 145 000 \$ pour son voyage sur la côte du Pacifique du lundi 19 novembre au samedi 24 novembre 2001.

Il est convenu, — Que le Comité adopte un budget de 66 250 \$ pour son voyage sur la côte de l'Atlantique du lundi 3 décembre au mercredi 5 décembre 2001.

Il est convenu, — Que le Comité adopte un budget de 11 705 \$ pour son fonctionnement jusqu'au 31 décembre 2001.

À 10 h 23, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Andrew Bartholomew Chaplin