



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**ÉTUDE DES MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA
*LOI SUR LA PROTECTION DES EAUX
NAVIGABLES***

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

Le président

Mervin Tweed, député

Juin 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



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 : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ÉTUDE DES MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA
*LOI SUR LA PROTECTION DES EAUX
NAVIGABLES***

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

Le président

Mervin Tweed, député

Juin 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

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

PRÉSIDENT

Mervin Tweed

VICE-PRÉSIDENTS

Mario Laframboise
L'hon. Joseph Volpe

MEMBRES

Don Bell

Robert Carrier

Ed Fast

Brian Jean

Martha Hall Findlay

Brian Masse

Bev Shipley

Jeff Watson

Paul Zed

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

John Maloney

GREFFIER DU COMITÉ

Maxime Ricard

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

John Christopher

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

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

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

EXAMEN DES MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA *LOI SUR LA PROTECTION DES EAUX NAVIGABLES*

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET DES COLLECTIVITÉS

HISTORIQUE

Le 12 février 2008, des fonctionnaires de Transports Canada se sont présentés devant le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes pour solliciter son appui à la tenue de consultations en vue de l'élaboration d'une nouvelle loi sur la protection de la navigation qui remplacerait l'actuelle *Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN). Cette Loi, rédigée en 1882, est l'une des plus anciennes du Canada.

Les représentants du Ministère ont déclaré au Comité que le secteur privé et les administrations provinciales, territoriales et municipales demandent depuis de nombreuses années que l'on modifie la LPEN compte tenu des besoins économiques actuels, d'une part, et de l'augmentation du volume et de la variété d'usage des eaux navigables du Canada, d'autre part. Le Comité a été informé qu'il y avait un arriéré de projets attendant d'être approuvés et que cet arriéré serait considérablement résorbé grâce à l'adoption d'une nouvelle loi.

Le Comité est conscient de la nécessité d'élaborer une nouvelle loi, mais il estime qu'au lieu de s'atteler à l'ensemble du dispositif, il serait préférable de répondre aux besoins des parties intéressées en réglant les dispositions qu'il serait possible de modifier rapidement. C'est dans cet esprit que le Comité a entendu de nouveau les représentants de Transports Canada le 28 février, pour déterminer les dispositions qu'il serait possible de régler dans l'immédiat.

Les fonctionnaires du Ministère ont proposé une série de sept mesures à court terme pour améliorer la Loi actuelle :

- Modifier la définition de la notion d'eaux navigables pour en exclure les « eaux secondaires »;
- Modifier la définition de la notion d'ouvrage pour en exclure expressément les « petits ouvrages »;
- Supprimer toute référence aux quatre types d'ouvrages « désignés » dans la Loi;
- Ajuster le montant des amendes actuellement prévues dans la Loi;
- L'enlèvement des épaves et des embarcations abandonnées;
- La définition des pouvoirs d'inspection; et
- L'examen quinquennal de la *Loi sur la protection des eaux navigables* modifiée.

Le Comité a également formulé une recommandation concernant les évaluations environnementales interministérielles et les évaluations de l'habitat des poissons.

Après avoir entendu les représentants de Transports Canada, le Comité a entendu des témoins représentant divers ministères s'intéressant aux modifications proposées à la *Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN). Il a également entendu des représentants de gouvernements provinciaux, d'administrations municipales et d'un groupe environnemental.

Notre rapport se propose d'offrir au gouvernement des recommandations ayant trait aux sept mesures envisagées par le Ministère pour améliorer la LPEN à court terme. Nous pensons qu'elles seront dans l'intérêt des parties intéressées et allégeront l'arriéré de projets en attente d'approbation.

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LPEN

A. Définition de la notion d'eaux navigables

Des témoins ont déclaré au Comité qu'ils souhaiteraient que les « eaux secondaires » soient exclues de la LPEN et qu'on y introduise une définition claire de la notion d'eaux navigables. Ils estiment que l'on pourrait définir la notion en fonction du but de la navigation, du type d'embarcation, des caractéristiques physiques du cours d'eau, de l'usage effectif pour la navigation ou d'une combinaison de ces facteurs. Nous laissons au gouvernement le soin de déterminer la mesure dans laquelle ces facteurs doivent entrer en ligne de compte dans la nouvelle définition, mais nous pensons que la nouvelle définition devrait être absolument sans ambiguïté quant à ce qu'il faut entendre par eau navigable.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement modifie la définition d'« eaux navigables » pour en exclure les eaux secondaires et précise sans ambiguïté ce qu'il convient d'entendre par cette expression.

B. Définition de la notion d'ouvrage

Des témoins ont déclaré qu'ils souhaiteraient qu'on modifie la définition de la notion d'ouvrage soit pour en exclure expressément les « petits ouvrages » et ceux qui ont fort peu ou pas du tout d'impact sur la navigation. Ils estiment que beaucoup d'ouvrages actuellement assujettis à la procédure d'approbation ne portent pas atteinte à la navigation. Nous pensons que l'exclusion des « petits ouvrages » de l'application de la LPEN faciliterait les

projets de construction qui n'ont pas d'impact sur la navigation et permettrait à Transports Canada de consacrer ses ressources à l'évaluation des projets qui doivent être effectivement considérés comme des « ouvrages ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement modifie la définition d'« ouvrage » dans la LPEN pour en exclure les « petits ouvrages ».

C. Suppression de la référence aux quatre types d'ouvrages « désignés »

Le paragraphe 5(2) de la Loi « désigne » quatre types d'ouvrages : les ponts, les estacades, les barrages et les chaussées. Ils ont été ainsi « désignés » dans la Loi parce qu'ils bloquaient complètement un cours d'eau et étaient donc traditionnellement considérés comme des obstacles importants à la navigation. Les parties intéressées ont dit au Comité que ce n'est plus le cas de nos jours et que, en désignant ces types d'ouvrage, on impose une procédure d'approbation fastidieuse, que l'impact sur la navigation soit important ou non.

Transports Canada a déclaré que la désignation de ces types d'ouvrage privait le Ministère de toute latitude concernant l'examen applicable à chaque cas. La procédure est prévue par la Loi, mais elle est inutile dans bien des cas. Le Ministère estime qu'il serait bénéfique pour les parties intéressées de supprimer cette disposition et d'adapter la procédure d'examen à l'impact de l'ouvrage sur la navigation. Nous comprenons certes les préoccupations soulevées par le Ministère, mais il reste que nous tenons à veiller à ce que ne soit pas compromis l'examen des ouvrages qui font obstacle à la navigation si ces ouvrages « désignés » sont destinés à être éliminés.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement songe à supprimer la référence à chacun des quatre types d'ouvrages « désignés » au paragraphe 5(2) de la *Loi sur la protection des eaux navigables* sans compromettre l'examen des ouvrages qui nuisent à la navigation.

D. Les « déclencheurs » de l'évaluation interministérielle

Tout au long de nos audiences, on nous a parlé des inquiétudes associées à la modification de la LPEN et à ses effets sur la procédure d'examen appliquée dans des ministères comme Infrastructure Canada, Pêches et Océans et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Des témoins ne voulaient pas qu'on modifie la LPEN afin de ne pas déroger, de quelque façon, aux études d'impact sur l'environnement ou les pêches effectuées par les ministères compétents.

Nous sommes d'accord et nous souhaitons que le gouvernement veille à ce que les modifications apportées à la LPEN n'annulent ou n'entravent pas les divers mécanismes « déclencheurs » qui, dans d'autres textes législatifs, permettent de procéder à des études d'impact sur l'environnement ou les pêches.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement modifie la LPEN de telle sorte que ne soient pas annulés ni entravés les mécanismes « déclencheurs » qui, dans d'autres textes législatifs, permettent de procéder à des études d'impact sur l'environnement et l'habitat des poissons.

E. Les amendes actuellement prévues par la Loi

Les amendes actuellement prévues par la Loi vont de 500 à 5 000 dollars. Transports Canada ne croit pas que ces mesures suffisent à dissuader les contrevenants et estime qu'elles devraient être mises à jour. Nous pensons que les amendes devraient être importantes et proportionnelles aux coûts des ouvrages entrepris, pour traduire plus précisément le contexte financier actuel.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement élabore un système d'amendes importantes et proportionnelles aux coûts des ouvrages entrepris, pour traduire plus précisément le contexte financier actuel.

F. L'enlèvement des épaves et des embarcations abandonnées

En mai 2007, l'Organisation maritime internationale a adopté la *Convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves (2007)*. La Convention met des instruments supplémentaires à la disposition de Transports Canada pour procéder à l'enlèvement des embarcations abandonnées dans toutes les régions du pays, car le Canada a adopté les dispositions de la Convention relatives aux eaux territoriales. Le Ministère propose de n'insérer dans la Loi que les éléments opérationnels des dispositions relatives à l'enlèvement des épaves.

Le Comité a entendu peu de témoignages à ce sujet, mais il estime que le gouvernement devrait tenir compte des accords internationaux lorsqu'il modifiera la LPEN, afin de remplir ses obligations internationales.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que lorsqu'il modifiera la LPEN, le gouvernement tienne compte des accords, conventions ou traités internationaux pour remplir ses obligations internationales, et notamment de la Convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves (2007).

G. Les pouvoirs d'inspection

La LPEN ne prévoit pas de pouvoirs d'inspection explicites comme c'est le cas d'autres lois, par exemple dans la Partie 10 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* ou dans la disposition relative à l'exécution de la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*.

Le Comité estime que le gouvernement devrait définir clairement les pouvoirs d'inspection nécessaire au respect de toutes les dispositions de la LPEN.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement définisse clairement les pouvoirs d'inspection nécessaires au respect de toutes les dispositions de la LPEN.

H. L'examen quinquennal de la Loi

Le Ministère estime qu'il faudrait inclure dans la Loi révisée une disposition prévoyant l'examen quinquennal de la nouvelle version afin de corriger les lacunes susceptibles d'être constatées dans le cadre de la mise en œuvre des modifications proposées. Le Comité est d'accord.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement inclue dans la Loi révisée une disposition prévoyant l'examen quinquennal de la nouvelle version afin de corriger les lacunes susceptibles d'être constatées dans le cadre de la mise en œuvre des modifications proposées à la LPEN.

CONCLUSION

Le Comité estime que ses recommandations peuvent améliorer la Loi actuelle et faciliter la tâche aux parties intéressées en allégeant l'arriéré de projets en attente d'approbation et en définissant plus clairement la procédure d'approbation. Rappelons qu'il s'agit de la première étape du processus de modification de la LPEN. Lorsque nous aurons reçu les propositions du gouvernement, nous poursuivrons nos consultations sur ce texte législatif.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Ministère des Transports</p> <p>Marc Grégoire, sous-ministre adjoint, Sécurité et sûreté</p> <p>David Osbaldeston, gestionnaire, Programme de la protection des eaux navigables</p>	2008/12/02	13
<p>Ministère des Transports</p> <p>Marc Grégoire, sous-ministre adjoint, Sécurité et sûreté</p> <p>David Osbaldeston, gestionnaire, Programme de la protection des eaux navigables</p>	2008/02/28	14
<p>Agence canadienne d'évaluation environnementale</p> <p>Steve Burgess, vice-président intérimaire, Secteur de la prestation des programmes</p> <p>John Smith, directeur, Affaires législatives et réglementaires, Élaboration des politiques</p>	2008/11/03	16
<p>Ministère des Pêches et des Océans</p> <p>Gilles Belzile, directeur général, Affaires législatives et intergouvernementales, Secteur politique</p> <p>Ginny Flood, directrice nationale, Direction des évaluations environnementales et des grands projets, Secteur des océans et de l'habitat</p>		
<p>Infrastructure Canada</p> <p>Keith Grady, conseiller principal, Examen environnemental et approbations, Direction de la gestion des enjeux, Direction générale des opérations des programmes</p> <p>Shirley Anne Scharf, directrice générale, Direction de la gestion des enjeux, Direction générale des opérations des programmes</p>		
<p>Fédération canadienne des municipalités</p> <p>Susan Irwin, analyste principale des politiques et de la recherche</p> <p>Don Johnson, président, Alberta Association of Municipal Districts and Counties</p> <p>David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities</p>	2008/04/29	23

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Gouvernement de l'Alberta, Alberta Transportation</p> <p>Ron Middleton, directeur, Services de gestion environnementale, ministère des Transports</p>	2008/06/05	25
<p>Lake Ontario Waterkeeper</p> <p>Krystyn Tully, vice-présidente</p>	2008/05/29	29
<p>Agence canadienne d'évaluation environnementale</p> <p>Yves Leboeuf, vice-président, Élaboration des politiques</p>	2008/03/06	30
<p>Ministère des Pêches et des Océans</p> <p>Ginny Flood, directrice nationale, Direction des évaluations environnementales et des grands projets, Secteur des océans et de l'habitat</p>		
<p>Ministère des Transports</p> <p>William J. Nash, directeur général, Sécurité maritime</p> <p>David Osbaldeston, gestionnaire, Programme de la protection des eaux navigables</p>		
<p>Infrastructure Canada</p> <p>Keith Grady, conseiller principal, Examen environnemental et approbations, Direction de la gestion des enjeux, Direction générale des opérations des programmes</p> <p>Shirley Anne Scharf, directrice générale, Direction de la gestion des enjeux, Direction générale des opérations des programmes</p>		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Agence canadienne d'évaluation environnementale

Association canadienne de la construction

Canoe Kayak Nova Scotia

Canton d'Enniskillen

Comté de Minburn No. 27

Comté de Beaver

Comté de Brazeau

Comté de Mackenzie

Comté de Ponoka

Comté de Thorhild No. 7

Comté de Wetakiwin No. 10

Council of Marine Carriers

District municipal de Wainwright No. 61

Fédération canadienne des municipalités

Gouvernement de la Colombie-Britannique, Ministère des Transports

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, Transports et Infrastructure

Gouvernement de la Saskatchewan, Ministère de la Voirie et des Infrastructures

Gouvernement de l'Alberta, Alberta Transportation

Gouvernement de l'Ontario, Ministère des Transports

Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, Ministère des Transports et des Travaux Publics

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Ministère des Transports

Gouvernement du Manitoba, Infrastructures et Transports

Gouvernement du Yukon, Ministère de la Voirie et des Travaux Publics

Heather Matthews

Organisations et individus

Lake Ontario Waterkeeper

Les amis de la rivière Kipawa

Ministère des Transports

Western Canada Roadbuilders & Heavy Construction Association

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séance n° 32](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Mervin Tweed, député