

Questions interjuridictionnelles liées aux pêcheries

Le ministère des Pêches et Océans (MPO) continue d'élargir sa compétence en appliquant les dispositions relatives à la protection de l'habitat du poisson de la *Loi sur les pêcheries*. Cela outrepassa la compétence fédérale, précisée dans la Constitution, la jurisprudence, les politiques du MPO et, en général, dans les définitions des termes « habitat du poisson » et « eaux où vivent des poissons » énoncées aux paragraphes 35(2) et 36(3) de la *Loi sur les pêcheries*.

Les pêcheries sont une ressource extrêmement importante au Canada et relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Cependant, dans le cas des pêcheries intérieures, ce sont les provinces qui possèdent l'eau et les poissons d'une pêcherie. De nombreux projets industriels au Canada sont situés dans des régions qui ont un impact sur l'habitat du poisson ou sur les eaux qui renferment du poisson. Or, les participants de l'industrie ont remarqué que le MPO joue un rôle accru dans les régions où les gouvernements provinciaux ont historiquement assumé un contrôle administratif. Il est parfois arrivé que le MPO ignore les autorisations provinciales des installations.

Les récentes propositions visant à modifier la *Loi sur les pêcheries* contenues dans le projet de loi C-32 ne modifient pas considérablement les dispositions relatives à la protection de l'habitat de la *Loi sur les pêcheries*, mais énoncent certains principes susceptibles de faciliter l'application de ces dispositions, notamment la coopération avec les gouvernements provinciaux et le développement durable. Le projet de loi C-32 prévoit une équivalence éventuelle provinciale en matière de gestion des pêcheries et des ententes avec les provinces aux fins de la loi, mais le MPO suggère que la gestion de la protection de l'habitat du poisson ne sera pas déléguée. Le projet de loi pourrait être soumis au Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes et d'autres consultations sont envisagées.

D'après de récentes décisions administratives prises dans diverses provinces, il est évident que le MPO a étendu l'application de la *Loi sur les pêcheries* en élargissant la définition de l'habitat dans la jurisprudence et au-delà la jurisprudence établie. Le MPO ne limite plus sa compétence aux pêcheries, mais à toutes les eaux où vivent des poissons, peu importe si elles appuient ou sont liées à une pêcherie viable, et aux terres adjacentes constituant un habitat.

Cette compétence élargie est souvent fondée sur la définition du terme « habitat du poisson » et son application en vertu de l'article 35 et sur la définition du terme « eaux où vivent des poissons » et son application en vertu du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêcheries*. Ces définitions ont un cadre vaste et, lorsqu'elles sont lues d'une manière littérale et en dehors du contexte du pouvoir fédéral sur les pêcheries au titre du paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, elles enfreignent la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils prévue au paragraphe 92(13). Lorsqu'il applique la *Loi sur les pêcheries*, le MPO n'évalue pas la qualité de la pêcherie. Il semble considérer que le poisson est un poisson, peu importe sa contribution aux pêcheries en tant que richesse naturelle. Apparemment, cet élargissement de la compétence sur les pêcheries par le MPO n'est pas appuyé par la Constitution, la jurisprudence ni les politiques actuelles en matière de pêcheries.

Le MPO continue d'élargir sa compétence en appliquant les dispositions relatives à la protection de l'habitat de la *Loi sur les pêcheries*. Cela outrepassa la compétence fédérale, précisée dans la Constitution, la jurisprudence, les politiques du MPO et, en général, dans les définitions des termes « habitat du poisson » et « eaux où vivent des poissons » énoncées dans les paragraphes 35(2) et 36(3) de la *Loi sur les pêcheries*.

Cela a récemment mené à des distorsions, notamment à la conclusion qu'une installation approuvée en tant que système de résidus miniers est un « habitat du poisson » simplement parce qu'on y a trouvé un poisson ou à la classification de certains égouts pluviaux comme étant un habitat. Par ailleurs, les délais apportés aux décisions du MPO sur les questions comme les indemnités relatives aux pêcheries sont également inacceptables. Le projet de loi C-32, *Loi concernant le développement durable des pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures du Canada*, règlera probablement ces problèmes.

Une question connexe doit être réglée : la disposition concernant les changements aux règles qui affectent les parties ayant exercé leurs activités de bonne foi en fonction des règles précédentes. Il faut s'attendre à ce que les règles soient modifiées pour assurer une gestion plus efficace de la ressource tenant compte des renseignements additionnels obtenus, de l'évolution des circonstances et de la poursuite du développement. Mais il importe d'accorder aux utilisateurs actuels dont les investissements et les activités sont fondés sur d'anciennes règles du temps et une indemnisation en contrepartie du changement. L'élargissement de la définition du terme « habitat du poisson » en est un exemple récent. Une nouvelle loi devrait rendre les changements obligatoires, mais prévoir également du temps et une indemnisation pour la transition.

Le MPO n'a pas de cadre stratégique, car il ne respecte plus les politiques sur les pêcheries et sur la gestion de l'habitat établies à l'issue des nombreuses consultations avec les intervenants. Par conséquent, l'approche qu'il adoptera à l'égard de nombreuses questions liées aux pêcheries, notamment la protection de l'habitat et l'indemnisation, est imprévisible.

L'approche du MPO à l'égard des questions liées aux pêcheries est improvisée et parfois très lente, retardant inutilement les projets et ralentissant l'activité économique. Dans le climat économique actuel, le MPO pourrait considérablement freiner l'investissement.

Recommandations

Que le gouvernement fédéral :

1. Modifie la *Loi sur les pêcheries* pour restreindre la compétence sur les pêcheries à celle qui est prévue dans la Constitution, notamment limiter la compétence sur les pêcheries à la protection des pêches commerciales, récréatives et de subsistance. Pour ce faire, il devrait modifier les dispositions relatives à la protection de l'habitat du poisson de la *Loi sur les pêcheries*. La définition du terme « habitat du poisson » devrait exclure les installations industrielles titulaires d'un permis provincial et autres structures ou installations anthropiques. La définition du terme « habitat du poisson » devrait également comprendre un qualificatif portant sur la qualité. La définition du terme « eaux où vivent des poissons » devrait également être restreinte. Toute nouvelle loi devrait rendre les changements obligatoires, mais prévoir également du temps et une indemnisation pour la transition.
2. Élabore les changements nécessaires aux définitions de l'habitat de concert avec les intervenants et inclue ces définitions dans la loi et les règlements, au lieu de les établir en modifiant les politiques ministérielles et de les élargir au moyen de la jurisprudence.
3. Oblige le MPO à accroître le recours aux énoncés opérationnels pour articuler les normes réglementaires plus clairement.
4. Oblige le MPO à énoncer plus clairement les délais obligatoires inhérents aux politiques pour permettre de déterminer si et comment la *Loi sur les pêcheries* s'applique à un projet particulier.