



**Examen de la
LCPE:**

**Document
d'élaboration
des enjeux
4**

La gestion des zones côtières au Canada

KE
3619
R491
1994
No. 4

35648
bve
6+

Canada¹³¹

Préparé par : fonctionnaires d'Environnement Canada

pour : Bureau de la LCPE
Environnement Canada, Protection de l'environnement
351, boul. St-Joseph
5e étage, Place Vincent Massey
Hull (Québec), K1A 0H3



Papier recyclé à 100%
fait de fibres post-consommation
— Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

n° de catalogue : En40-224/4-1994

ISBN : 0-662-61194-2

KE
3619
R491
1994
No. 4

3022698I

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Renseignements généraux	1
• <i>Le besoin d'une gestion des zones côtières au Canada</i>	<i>1</i>
• <i>Initiatives actuelles liées à la GZC</i>	<i>4</i>
• <i>Le cadre législatif fédéral relatif à la GZC</i>	<i>5</i>
2. La LCPE et la gestion des zones côtières	8
• <i>LCPE, Partie I</i>	<i>8</i>
• <i>LCPE, Partie VI</i>	<i>9</i>
3. Trois façons possibles d'aborder la GZC	10
• <i>Option 1 Maintenir le cadre législatif actuel et renforcer les efforts visant à faire observer les lois</i>	<i>10</i>
• <i>Option 2 Modifier la LCPE, évaluer le cadre législatif existant et instituer une politique nationale de gestion des zones côtières</i>	<i>11</i>
• <i>Option 3 Adopter une nouvelle loi sur la gestion des zones côtières</i>	<i>12</i>



La gestion des zones côtières au Canada

INTRODUCTION

Le présent document a pour objet d'examiner les possibilités et les moyens de renforcer la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) ou de créer d'autres instruments législatifs en vue d'aider à atteindre les objectifs de la gestion des zones côtières canadiennes. La première partie de ce document contient des renseignements généraux qui illustrent le besoin de cette gestion au pays, les projets qui sont actuellement en cours dans ce domaine aux niveaux fédéral et provincial, ainsi que l'assise législative fédérale existante concernant les activités qui ont les zones côtières pour cadre. La deuxième a pour objet l'examen de la LCPE et de la gestion des zones côtières. La troisième partie présente trois façons possibles d'aborder cette gestion.

1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Le besoin d'une gestion des zones côtières au Canada

Le littoral canadien est le plus long du monde. Huit provinces et les deux territoires comportent des étendues côtières qui présentent une énorme variété géographique et environnementale et constituent la base de richesses sociales et économiques considérables. Du point de vue physique, les régions côtières sont des zones de transition entre la terre et la mer. Elles contiennent plusieurs écosystèmes différents, et elles comptent parmi les régions les plus diverses et les plus productives de la planète sur le plan de la biologie. Beaucoup d'espèces de poissons et d'animaux y ont leur habitat. Pour les humains, la proximité de la mer et l'utilisation de ses ressources constituent souvent les plus importants des facteurs qui déterminent la vie économique et sociale des collectivités côtières, des villes portuaires et de nombreuses collectivités autochtones.

Comme c'est le cas pour d'autres pays, au Canada le littoral et les régions situées à proximité de la mer sont touchés par la dégradation de l'environnement, par la destruction d'habitats et par les conflits croissants entre les utilisateurs des ressources marines.

- Les espèces de la faune marine subissent le stress causé par les contaminants de l'air et de l'eau ainsi que par les pratiques non durables de récolte des ressources.
- Les contaminants présents dans la chaîne alimentaire animale et végétale constituent un danger pour la santé de certains Canadiens.
- De grands ports dans des villes telles que Halifax et Vancouver sont pollués, ce qui affecte la qualité de la vie, menace les habitats de la faune et nuit à l'activité économique ou réduit les possibilités en ce domaine.
- Les matières plastiques non destructibles et le matériel de pêche abandonné mettent en péril poissons, tortues, oiseaux et autres formes de vie marine.
- D'importantes zones de récolte de crustacés et de coquillages ont dû être

fermées et devront le rester, à cause de la contamination attribuable aux déchets humains et animaux ainsi qu'aux effluents industriels.

- On prédit que les changements qui touchent le climat de la planète et le niveau de l'océan auront de sérieuses incidences sur les régions côtières. Notons, entre autres, les menaces suivantes : perte des terres humides et autres habitats des poissons et de la faune, inondation des terrains, érosion du littoral, réduction de la viabilité économique des ports, contamination de l'approvisionnement en eau des régions côtières et perturbation accrue des pêches existantes.

Ces circonstances ont accru l'intérêt que l'on portait depuis longtemps à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un cadre de gestion des zones côtières (GZC) au Canada.

La GZC peut se définir comme un processus dynamique d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie coordonnée, aux fins de l'affectation de ressources environnementales, sociales, culturelles et institutionnelles, dans le but de conserver et d'utiliser les zones côtières à diverses fins et d'une façon durable. Le seul aspect de cette définition sur lequel toutes les autorités tombent d'accord, c'est qu'il n'existe pas de limites universellement applicables. L'idéal serait que le secteur de gestion des zones côtières comprenne toutes les activités qui ont lieu sur les côtes et qui affectent les ressources et les eaux de ces zones. Il pourrait éventuellement s'agir d'une vaste zone qui s'étendrait vers l'intérieur jusqu'aux limites supérieures des bassins hydrographiques et, vers le large, jusqu'à la limite des eaux territoriales canadiennes. De nombreux gouvernements ont jugé plus pratique de s'en tenir à des limites plus étroites entourant la zone de contact entre la terre et la mer, qui fait l'objet de la plupart des questions relatives au littoral. On établit ensuite des liens entre le système de gestion des zones côtières et les systèmes de gestion des bassins hydrographiques et des zones situées au large des côtes.

Dès que l'on est conscient du fait que la société utilise les ressources côtières de nombreuses façons légitimes et souvent opposées, on se rend compte que le défi à relever, en ce qui a trait à la GZC, consiste à mettre au point un système amélioré qui permet de résoudre les conflits de plus en plus intenses entre les diverses utilisations des ressources côtières limitées et écologiquement vulnérables. L'objectif consiste à établir un équilibre entre la protection de l'environnement (en reconnaissant du même coup l'importance de la biodiversité), l'utilisation par le public et le développement économique ainsi qu'à optimiser chacun de ces volets. Vu que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux ainsi que les Premières nations, partagent la responsabilité de la planification et de la gestion de l'environnement côtier et marin du Canada, l'établissement d'un système de gestion efficace des zones côtières dépend de leur concertation.

Il y a longtemps qu'on reconnaît l'existence des problèmes relatifs aux zones côtières ainsi que le besoin de la GZC. C'est au début des années 70, dans le cadre de séminaires, d'ateliers et de réunions qu'on s'est mis à en discuter, en se concentrant d'abord sur certains problèmes bien particuliers. Un séminaire tenu à Dartmouth (Nouvelle-Écosse), en 1972, a contribué à attirer l'attention des scientifiques sur ces questions. Un autre séminaire, tenu à Sackville (Nouveau-

Brunswick), en 1973, a débouché sur des déclarations voulant que «les zones côtières constituent une importante ressource nationale et la plus importante valeur active des Maritimes.» En 1974, Environnement Canada commandait une étude d'envergure portant sur la question du cadre juridique et institutionnel de la GZC. En 1978, le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (actuellement connu sous le nom de Conseil canadien des ministres de l'environnement) parrainait un symposium national sur les questions relatives à la gestion du littoral; on a abouti à un consensus sur le besoin d'une approche nationale conjointe en matière de planification et de gestion des zones côtières canadiennes.

Un atelier régional sur la GZC s'est tenu à Fredericton (Nouveau-Brunswick) en novembre 1993. Les représentants des trois paliers de gouvernement, des organismes non gouvernementaux et des groupes communautaires de la région de l'Atlantique se sont mis d'accord sur les points suivants : il faut accorder la priorité à une approche pleinement coopérative et intégrée de planification et de gestion des zones côtières. On a exprimé une volonté politique d'élaborer des programmes de GZC en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, et il a été convenu d'élaborer un accord régional en matière de GZC. L'Institut canadien des océans rédige actuellement cet accord, qui sera présenté aux gouvernements provinciaux et fédéral vers le milieu de l'année 1994.

Le fait que l'on se soit penché tôt sur la GZC n'a pas pour autant débouché sur des décisions concrètes, à cause d'un certain nombre d'obstacles et de difficultés : absence d'une définition satisfaisante des zones côtières, choix entre des limites politiques et des limites écologiques, manque de cohésion administrative, prédominance de la gestion à court terme sur la planification à long terme, et absence d'objectifs nettement formulés. Cependant, vers le début des années 90, on s'était bien rendu compte que l'état de l'environnement marin exigeait qu'on s'en occupe immédiatement. *Le Rapport sur l'état de l'environnement au Canada* notait, en 1991, que plusieurs des menaces qui planaient sur la qualité de l'environnement côtier et marin étaient plus amples et plus lourdes que vingt années auparavant. *Santé de nos océans*, également publié en 1991, faisait état de la dégradation, par des perturbations physiques ou par la contamination chimique, d'un nombre inquiétant de zones et d'estuaires situés à proximité des côtes. À la suite de ces constatations et d'autres indications concernant la dégradation de l'environnement, la destruction d'habitats et des conflits en matière d'utilisation de ressources, la GZC a suscité un regain d'intérêt.

À l'heure actuelle, il n'existe au Canada ni organisme coordonnateur, ni processus ou politique axé sur la surveillance des activités qui ont lieu dans les zones côtières. Cependant, le Canada a reconnu la nécessité de la GZC et il s'est engagé auprès de la collectivité internationale à élaborer et à mettre en œuvre un programme à cet égard. *Action 21* (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement - CNUED) a reconnu l'importance particulière des océans et des zones côtières en ce qui a trait au développement durable et a prié les états côtiers de s'engager à assurer la gestion intégrée et le développement durable des régions côtières et de l'environnement marin. En tant que participant à la Conférence, le Canada s'est engagé à soutenir *Action 21*. Les recommandations adoptées en 1992 à propos de la GZC par le conseil de

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) stipulent que les pays membres doivent élaborer des stratégies nationales intégrées pour faciliter la planification et la gestion à long terme de leur environnement marin. En 1994, on demandera aux ministres qui font partie de l'OCDE de faire rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation. Sans avancement notable de l'élaboration d'une assise législative aux fins de la GZC, le Canada n'aura guère de progrès à signaler et cela montrera qu'il a encore du retard dans le domaine, par rapport à d'autres pays.

Initiatives actuelles liées à la GZC

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a reconnu le besoin d'élaborer une approche intégrée de la gestion des zones côtières, pour se conformer à *Action 21* (CNUED). Les Comités de la planification stratégique et de la protection de l'environnement du CCME, qui se sont réunis en septembre 1993, ont recommandé que cet organisme appuie les activités concernant la GZC, en participant aux initiatives permanentes qui visent à la promouvoir. Étant donné que la Nouvelle-Écosse est la province la plus avancée pour ce qui est de la mise au point d'un programme dans ce domaine, le CCME surveillera ses progrès à cet égard et étudiera dans quelle mesure cette mise au point réussira au cours de l'année qui vient. Par la suite, le CCME se fondera sur ces observations pour étudier la possibilité d'adopter une approche nationale relative à la GZC.

Au niveau fédéral, la coordination des activités des quinze principaux ministères et organismes qui administrent ou utilisent des programmes relatifs aux océans se trouve facilitée grâce au Comité interministériel sur les océans (CIO), qui a été mis sur pied pour coordonner et orienter les programmes et les politiques dans ce domaine. En 1992, les sous-ministres d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada ont obtenu l'appui de treize autres ministères et organismes fédéraux au sujet du «Cadre de travail de la qualité du milieu marin (QMM)». Ce document prévoit une approche intégrée en matière de coordination des activités du gouvernement fédéral ayant pour objet d'atteindre les buts et objectifs ainsi que d'appliquer les stratégies qu'il s'est fixés dans le domaine du maintien et de la mise en valeur de la qualité du milieu marin au Canada. À l'heure actuelle, tous les partenaires fédéraux sont en train de mettre au point un plan d'action fédéral relatif à la QMM, dans le but de guider les efforts qui visent à atteindre ces objectifs. Avec l'achèvement de la deuxième étape, soit la mise en place d'un cadre national, lequel doit résulter d'un travail coopératif de la part des provinces, des territoires, des Premières nations, des industries, des universités et du public, on disposera de la base qui permettra d'élaborer des plans d'action fédéral et national en matière de QMM.

Le ministère des Pêches et Océans se prépare à élaborer un nouveau texte de loi dont le titre provisoire est Loi canadienne sur les océans. On prépare aussi un document de travail avant de passer à la rédaction de cette loi qui, a-t-on laissé entendre, pourrait accorder une place importante à la GZC.

Environnement Canada a préparé l'ébauche d'un cadre de politique canadienne en matière de GZC. Ce texte énonce la prochaine étape de l'élaboration d'un programme canadien à cet égard : définir les responsabilités et

rôles respectifs des organismes fédéraux participants en ce qui a trait aux zones côtières.

Plusieurs provinces formulent actuellement leurs propres politiques et priorités au sujet de leurs zones côtières. Le Groupe de travail sur la GZC de la Nouvelle-Écosse a préparé une politique et a défini les objectifs de cette province. Le projet de politique a reçu l'approbation de principe des ministres de l'Environnement et des Pêches, de la Table ronde provinciale et du premier ministre, et on prépare actuellement un plan de mise en œuvre. L'Île-du-Prince-Édouard a élaboré plusieurs politiques relatives à sa région côtière. La Commission des ressources et de l'environnement de la Colombie-Britannique a incorporé des principes de gestion des ressources côtières dans sa charte d'utilisation des sols et élaboré des projets de principes directeurs. Un groupe d'étude sur les ressources côtières a élaboré une stratégie possible d'utilisation des ressources côtières et des énoncés généraux de politiques. La Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural du Nouveau-Brunswick a recommandé l'élaboration d'un plan dans ce domaine. L'Ontario étudie les moyens d'axer ses efforts de gestion du littoral et des Grands Lacs sur les écosystèmes. Chacune de ces actions provinciales se base sur le principe voulant que les programmes de GZC soient exécutés dans le cadre d'une approche intégrée et dans un esprit de complète coopération avec le gouvernement fédéral et les autres intervenants. Les provinces demanderont au gouvernement fédéral de devenir un partenaire à part entière dans le cadre de leurs programmes respectifs. Le gouvernement fédéral doit donc formuler clairement sa position sur la GZC, définir nettement ses rôles et responsabilités en ce qui a trait aux zones côtières et mettre en place une assise législative solide, aux fins de la mise en œuvre conjointe.

Le cadre législatif fédéral relatif à la GZC

Le gouvernement fédéral dispose de l'autorité contraignante et juridiquement reconnue qui lui permet de réduire la pollution des océans et les rejets en milieu marin, ainsi que de régir toute activité physique qui affecte l'habitat des poissons. L'approche actuelle concernant la mise en place de moyens de contrôle est axée sur les activités. Il en découle l'application, par au moins quinze ministères et organismes fédéraux, de plus de 40 textes de loi relatifs à l'environnement marin. En voici quelques-uns.

1. *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*

Cette loi interdit le dépôt de déchets dans les eaux arctiques salées ou sur les terres d'où les déchets peuvent pénétrer dans les eaux arctiques, sauf dans les cas où les règlements le permettent. Cette loi régit également la navigation et d'autres activités maritimes.

2. *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve*

Cette loi est applicable à l'exploration et à la production pétrolières ainsi qu'au transport des hydrocarbures, au large des côtes. La Partie III renferme des dispositions antipollution. L'article 161 interdit les rejets.

3. *Loi sur la marine marchande du Canada*

La Partie XV renferme des dispositions destinées à protéger l'environnement marin et applicables à toutes les eaux et zones de pêche du Canada. Entre autres règlements adoptés en application de la Loi, notons : le Règlement sur les produits chimiques dangereux et les substances liquides nocives; le Règlement sur la prévention de la pollution par les ordures; le Règlement sur la prévention de la pollution par les eaux usées des navires autres que les embarcations de plaisance; le Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures; et le Règlement sur les substances polluantes.

L'article 590 de la Loi prévoit la déclaration de ports publics par le gouverneur en conseil.

4. *Loi sur les ressources en eau du Canada*

La Partie I autorise les gouvernements fédéral et provinciaux à désigner des zones de gestion qualitative des eaux et à établir des organismes de gestion des bassins d'eau au moyen d'ententes fédérales-provinciales.

La Partie II, article 9, interdit la pollution de zones désignées aux fins de la gestion qualitative de l'eau en vertu des dispositions de la Loi.

5. *Loi sur la faune du Canada*

Cette loi prévoit la protection de la faune (y compris les organismes marins et terrestres) et de ses habitats (y compris les mers territoriales).

L'article 3 du Règlement sur les réserves de faune interdit diverses activités dans ces réserves, dont enlever de la végétation ou causer des dommages à la végétation, enlever de la terre ou du gravier et immerger des déchets.

6. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*

La Partie I autorise l'établissement d'objectifs, de directives et de codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement.

La Partie VI interdit l'immersion de déchets en mer sans permis.

7. *Loi sur la protection des pêches côtières*

L'article 3 limite la pénétration des bateaux de pêche étrangers dans les eaux de pêche canadiennes et l'article 4 interdit la pêche et l'enlèvement de plantes marines sans autorisation.

8. *Loi sur les pêches*

L'article 2 définit le mot «poisson» de façon à assimiler au poisson proprement dit les mollusques, les crustacés et les autres animaux marins, ainsi que leurs œufs, le frai ou le naissain.

Les dispositions relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution se trouvent dans les articles 34 à 43 de la Loi. L'interdiction du dépôt de substances nocives dans les eaux où vivent des poissons permet de contrôler les sources de pollution situées en amont ainsi que les rejets des opérations qui ont lieu au large. L'interdiction des activités qui altèrent, perturbent ou détruisent l'habitat du poisson permet de contrôler les activités d'exploitation dans les zones côtières.

Les pouvoirs de réglementation autorisés par cette Loi pourraient favoriser la protection des écosystèmes. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements «concernant la conservation et la protection du poisson» et «la conservation et la protection des frayères». Entre autres règlements adoptés en application de la Loi, notons : le Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique; le Règlement sur la protection de la santé des poissons; le Règlement sur le contrôle sanitaire des pêcheries de coquillages; et le Règlement sur les effluents liquides des mines et métaux.

9. *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*

L'utilisation d'un port de pêche et de plaisance, désignée dans les règlements, est placée sous le contrôle du ministre des Pêches et Océans. L'article 5 prévoit l'acquisition, la mise en valeur, la construction, l'amélioration ou la réparation d'un port par le ministre. Ce dernier peut conclure une entente avec une province aux fins de tout projet qu'il est autorisé à entreprendre.

10. *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*

Conformément à la Loi, le Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs désigne des zones établies comme sanctuaires d'oiseaux migrateurs.

Cette loi prévoit la nomination, par le gouverneur en conseil (article 3), d'une commission qui régit les ports désignés, aux fins de l'administration, de la gestion et du contrôle.

11. *Loi sur les parcs nationaux*

Cette loi autorise l'établissement de nouveaux parcs ainsi que l'entretien des terres désignées comme faisant partie de parcs.

En 1988, une modification apportée à la Loi élargissait la définition de «parc» pour y assimiler un «parc marin national décrit à l'Annexe I».

La Loi accorde des pouvoirs de réglementation étendus au gouverneur en conseil, y compris en ce qui concerne la protection de la flore, de la faune et des ressources culturelles, historiques et archéologiques; la gestion des pêches; le contrôle des récoltes de ressources renouvelables traditionnelles; la délivrance de permis pour l'enlèvement de sable, de pierre et de gravier à l'intérieur d'un parc; le contrôle d'entreprises et d'autres opérations; l'administration de routes et le contrôle de l'accès aux parcs par aéronef.

12. *Loi sur la protection des eaux navigables*

L'article 5 interdit l'obstruction des eaux navigables sous réserve de l'autorisation du ministre des Transports.

L'article 20 permet au ministre d'autoriser l'enlèvement d'un bateau abandonné.

Les articles 21 et 22 permettent un certain contrôle sur l'immersion de déchets en mer grâce à l'interdiction du dépôt de déchets, de pierre ou de gravier là où cela nuirait à la navigation, à moins que l'eau ne soit profonde de plus de 20 brasses, ait fait l'objet d'une exemption en vertu d'une proclamation du gouverneur en conseil, ou constitue un lieu d'immersion désigné par le ministre des Transports.

13. *Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz*

Cette loi est applicable à l'exploration et à la production pétrolières ainsi qu'au transport des hydrocarbures dans l'Île de Sable, de même qu'aux zones sous-marines qui ne font pas partie du territoire d'une province mais qui sont voisines de la côte canadienne.

Les articles 24 à 26 renferment des dispositions antipollution qui interdisent les rejets.

14. *Loi sur le pilotage*

L'article 22(1) exige que le demandeur possède «un niveau [satisfaisant] de compétence et de connaissance des eaux» avant qu'on lui délivre un brevet ou un certificat de pilotage pour la zone en question. Une interprétation large pourrait inclure la connaissance des zones écologiques délicates qui doivent être évitées.

15. *Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche*

En vertu de cette loi, le gouverneur en conseil est autorisé à prescrire des zones de pêche. La Loi prévoit aussi l'établissement de lignes de base qui définissent la limite intérieure de la mer territoriale.

2. LA LCPE ET LA GESTION DES ZONES CÔTIÈRES

Bien que l'ensemble de la LCPE puisse être applicable, dans une certaine mesure, aux activités maritimes ou côtières, les Parties I et VI sont celles qui ont le plus de rapport avec la GZC. Sous sa forme actuelle, la Partie I offre des possibilités pour ce qui est de contribuer à atteindre certains buts de la GZC, par exemple, le maintien d'un environnement côtier de grande qualité, la sensibilisation du public et le contrôle de la pollution de sources terrestres.

La Partie VI de la LCPE («Immersion de déchets en mer») ne porte que sur l'élimination des déchets en mer, ces derniers ne représentant qu'environ 10 p. 100, estime-t-on, des polluants de l'environnement marin. Ce texte n'a donc pas la portée d'ensemble qu'exige la GZC. Sans changements majeurs, cette partie de la Loi ne saurait jouer un rôle important dans la GZC. Toutefois, les restrictions qu'elle apporte à l'élimination des déchets en mer sont complétées par les exigences et les interdictions d'autres textes de loi fédéraux, dont plus de 40 ont trait à l'environnement marin et sont administrés par au moins quinze ministères et organismes. Bien que le cadre législatif existant ait permis au gouvernement fédéral de protéger certains aspects de l'environnement marin et d'en assurer la gestion, cette législation n'a pas été conçue dans le but de protéger et de mettre en valeur les régions côtières en tant qu'écosystèmes. Pour cette raison, on n'a guère prêté d'attention à la zone de contact entre la terre et la mer.

LCPE, Partie I

Dans sa forme actuelle, la Partie I de la LCPE est conforme aux principes de GZC et peut favoriser l'atteinte d'objectifs comme maintenir un environnement côtier de grande qualité, sensibiliser le public et contrôler la pollution de sources terrestres.

LCPE, Partie VI

Grâce à la Partie VI de la LCPE—«Immersion de déchets en mer», autrefois la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* (LIDM)—, le Canada s'acquitte de l'un des engagements qu'il a pris dans le cadre de la Convention de Londres de 1972 (CL 72), à savoir prendre toutes les mesures pratiques pour empêcher la pollution de la mer par l'immersion de déchets et d'autres substances. D'autres textes de loi, règlements, politiques et programmes fédéraux pertinents satisfont à l'autre objectif de la CL 72 : promouvoir le contrôle efficace de toutes les sources de pollution de l'environnement marin.

C'est vers la fin de l'ébauche du nouveau texte de loi qu'on a pris la décision de gérer l'élimination des déchets en mer par la voie de la LCPE. Les dispositions de la LIDM ont été intégrées dans la LCPE, et peu d'efforts ont été consentis afin d'harmoniser la Partie VI avec les autres parties de la Loi. Le manque de temps a empêché l'évaluation de la Partie VI sous le rapport de l'objectif de la LCPE consistant à assurer une gestion complète et intégrée de l'environnement.

Une évaluation indépendante de la LCPE en 1993-1994, le Rapport du vérificateur général de 1991 et un examen interne qui a cerné des difficultés relatives à l'administration de la Partie VI de la LCPE ainsi qu'à la capacité d'Environnement Canada de définir les effets de l'immersion de déchets sur l'océan, ont déterminé les responsables à consacrer des efforts considérables à l'amélioration de la Partie VI et du Règlement sur l'immersion de déchets en mer.

Pour donner suite au Rapport du vérificateur général et à l'examen interne, on a élaboré le Plan d'action concernant l'immersion des déchets en mer dans le but d'améliorer la réglementation, de mettre en œuvre un programme plus efficace de surveillance des lieux d'immersion et d'aborder le problème que pose la présence des plastiques non destructibles dans l'environnement marin. Les premiers changements nécessaires apportés à la réglementation sont entrés en vigueur le 30 septembre 1993. Le barème des droits, qui s'échelonnaient de 50 \$ à 1 000 \$, a été remplacé par des droits de 2 500 \$, pour mieux tenir compte des frais que l'examen des demandes occasionne à Environnement Canada et pour se conformer au principe de l'utilisateur-payeur. On a mis au point un formulaire de demande qui exige une évaluation plus poussée sur les plans de la prévention de la pollution ainsi que des effets biologiques. Les changements de la deuxième phase, que l'on commence à élaborer, comprendront des procédures et des normes d'évaluation environnementale qui rendront mieux compte des effets de la pollution sur l'environnement. En octobre 1993, on a mené une consultation sur la Partie VI de la LCPE auprès des intervenants de l'ensemble du pays. On leur a communiqué les changements qui pourraient être apportés au Règlement sur l'immersion de déchets en mer et à la CL 72 et on leur a donné l'occasion de formuler leurs observations à ce sujet.

La Convention de Londres a amorcé un processus de modification visant à résoudre les problèmes immédiats et à long terme liés à l'immersion des déchets en mer. On a déjà donné suite aux problèmes immédiats. La CL 72 a été modifiée en novembre 1993 pour interdire l'élimination en mer des déchets

radioactifs et industriels, de même que l'incinération en mer des déchets industriels et des eaux usées. En conséquence, des modifications à l'Annexe III de la LCPE ont été publiées dans la Partie 1 de la *Gazette du Canada*, le 19 mars 1993.

Plusieurs pays, y compris le Canada, ont élaboré des propositions de modification de la CL 72 touchant des problèmes à long terme, dont la méthode préventive et le cadre d'évaluation des déchets. Une conférence doit se dérouler, au plus tard en 1996, en vue de modifier la Convention. Ces modifications risquent de toucher le programme canadien d'élimination des déchets en mer et pourraient entraîner des changements à la Partie VI de la LCPE.

3. TROIS FAÇONS POSSIBLES D'ABORDER LA GZC

Option 1 Maintenir le cadre législatif actuel et renforcer les efforts visant à faire observer les lois

Les restrictions que la Partie VI de la LCPE formule concernant l'élimination des déchets en mer sont complétées par les exigences et interdictions d'autres textes de loi fédéraux, entre autres la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, la *Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz*, la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve*, et la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Une autre loi susceptible de réglementer ou de régir les activités qui sont la cause de pollution du milieu marin ainsi que d'autres formes de perturbation des écosystèmes marins est la *Loi sur les ressources en eau du Canada*. Prises dans leur ensemble, ces lois, jointes aux lois provinciales et territoriales, pourraient fournir le cadre législatif de base dont on a besoin pour protéger l'environnement marin et conserver les ressources des océans.

Avantages

Comme le montrent des projets courants en matière de GZC, par exemple, la Politique fédérale sur la conservation des terres humides, le Plan vert et le Plan d'action du Conseil sur le golfe du Maine, on peut atteindre en partie les objectifs relatifs à la GZC grâce à des politiques, des directives, des ententes fédérales-provinciales et autres sans dépendre uniquement d'une assise législative. Nul besoin de nouvelles lois, ni de dépense additionnelle.

Le renforcement des efforts visant à faire observer les lois pourrait constituer une approche efficace en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'environnement marin, sans qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications à la législation existante.

Désavantages

Il y a eu détérioration constante de l'environnement en dépit du cadre actuel des lois relatives à la protection de l'environnement. Si l'on se contente de la LCPE et des autres lois et règlements destinés à prévenir la pollution, sans leur apporter de modifications et sans créer d'instruments permettant une approche

plus intégrée et plus complète en matière de prévention de la pollution, nous ne disposerons pas des moyens nécessaires pour mettre en œuvre une GZC efficace au Canada et mettre un terme à la dégradation de l'environnement.

Option 2 : Modifier la LCPE, évaluer le cadre législatif existant et instituer une politique nationale de gestion des zones côtières

La responsabilité globale en matière de protection de l'environnement marin au Canada appartient au gouvernement fédéral. Le cadre législatif existant a permis au gouvernement d'assurer une protection et une gestion suffisantes de certains aspects de l'environnement marin. Toutefois, il n'avait pas été conçu dans le but d'assurer la protection et la mise en valeur des zones côtières de façon intégrée et cohérente. Le cadre actuel correspond essentiellement à un ensemble de lois élaborées à des fins très particulières et à des époques différentes. Par conséquent, peu d'attention a été accordée à la question de la zone de contact entre la terre et la mer.

Étant donné la nature de la GZC, qui comprend beaucoup de volets et qui relève de nombreuses compétences, on reconnaît qu'il n'est pas possible, au Canada, de l'aborder dans le cadre d'un seul projet reposant sur une démarche holistique. En faisant appel à un processus par étapes (dont certaines sont déjà en cours) et en mettant à la disposition des gouvernements divers outils d'orientation, on permettrait une action mieux intégrée, pour ce qui est de la gestion des zones côtières canadiennes et de leurs écosystèmes. La LCPE est l'un des instruments dont le gouvernement canadien pourrait se servir pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de protection et de mise en valeur de ces zones.

Pour mettre l'option 2 en œuvre, le gouvernement fédéral doit adopter les mesures qui suivent.

Apporter à la LCPE la modification suivante :

- Pour assurer une démarche plus uniforme à l'échelle nationale en matière de protection de l'environnement marin, modifier la Partie VI de façon que les objectifs et les directives formulées en matière de qualité de l'environnement à la Partie I de la LCPE soient appliqués au cours de l'évaluation des demandes de permis relatifs à l'immersion de déchets en mer.

Repérer toutes lacunes dans l'actuel cadre législatif qui concerne la gestion de l'eau, ainsi que dans d'autres textes de loi pertinents qui présentent un rapport avec la GZC, et prendre des dispositions en vue de combler ces lacunes dans les textes de loi appropriés.

Mettre en place un groupe fédéral interministériel (c'est-à-dire rétablir le Comité interministériel sur les océans ou constituer un nouveau comité) ainsi qu'un processus correspondant, en vue

- de définir les rôles et responsabilités des ministères fédéraux en ce qui a trait aux régions côtières du Canada;

- d'aboutir à un accord concernant l'établissement d'un cadre de gestion des zones côtières au Canada;
- d'élaborer une politique fédérale en matière de gestion des zones côtières, politique qui constituerait la base de l'adoption possible, de concert avec les provinces et les Premières nations, d'une politique nationale de gestion des zones côtières;
- de conclure des ententes bilatérales et, dans certains cas tripartites, avec les provinces, les territoires et les Premières nations.

Avantages

La modification qu'on propose d'apporter à la LCPE est assez simple, et il semblerait que sa mise en œuvre pourrait se faire assez facilement et d'une façon relativement expéditive.

Faire en sorte que les lacunes du cadre législatif existant soient comblées améliorerait la capacité du gouvernement fédéral de satisfaire à ses obligations législatives et réglementaires en ce qui concerne l'environnement marin.

L'élaboration d'une politique fédérale (qui déboucherait sur une politique nationale) aurait pour base le cadre législatif existant.

La mise en place par étapes d'une politique nationale permettrait, en premier lieu, de mettre de l'ordre au niveau fédéral, afin que l'on puisse aboutir à une collaboration sur les plans national et international.

La question de la GZC commence à susciter plus d'attention (par exemple, des discussions informelles se tiennent actuellement au sein des ministères fédéraux et avec les provinces).

Désavantages

Compte tenu de la nature du partage des pouvoirs entre les paliers fédéral et provincial ainsi que de l'organisation du gouvernement fédéral, il y aura toujours une division des compétences pour ce qui est de l'exécution des projets relatifs à la GZC ainsi qu'un partage des responsabilités à cet égard.

L'ajout d'une autre politique dans le recueil des lois fédérales n'améliorera pas la protection des zones côtières canadiennes, à moins que n'intervienne une forte volonté d'appliquer la politique et de veiller à ce que les écosystèmes côtiers soient protégés et mis en valeur.

D'autres ministères fédéraux s'opposent peut-être à la modification du cadre législatif existant.

Option 3 Adopter une nouvelle loi sur la gestion des zones côtières

Légiférer en matière de GZC fournirait l'occasion d'abandonner l'approche improvisée qui caractérise la gestion d'une des plus précieuses ressources du pays. Pour être efficace, la législation canadienne doit surmonter les difficultés liées à l'existence de compétences et de responsabilités multiples et résoudre le problème que posent les échecs de l'approche cas par cas qui prévaut à l'heure actuelle en matière de gestion de l'environnement et de développement.

économique. Il se peut que les mécanismes dont on aurait besoin pour mener à bien la planification conjointe entre les divers paliers de gouvernement au Canada, et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'autres pays afin d'établir des objectifs communs, de réaliser des accords fédéraux-provinciaux et internationaux en matière de gestion de nappes d'eau salée, de promouvoir des plans relatifs à la GZC et de mettre en place des dispositions sur la prévention de la pollution, soient si complexes que toute solution autre que l'adoption d'une nouvelle loi s'avérerait trop compliquée et peu pratique.

Avantages

Une loi détaillée dans le domaine de la GZC pourrait offrir de nombreux avantages, par comparaison à des ententes administratives et à des modifications aux lois actuelles.

- On peut définir clairement le rôle de meneur du gouvernement fédéral et son engagement par rapport à la GZC.
- On peut donner force de loi à des objectifs nationaux.
- Les activités fédérales existantes relatives aux zones côtières pourraient être intégrées et harmonisées.
- On peut améliorer l'intérêt et les contributions des intervenants concernant les questions relatives à la GZC.
- On peut protéger les intérêts nationaux relatifs aux zones côtières là où la compétence du gouvernement fédéral ne s'exerce pas.
- On peut assurer un meilleur respect des exigences liées à la GZC.

Désavantages

Bien qu'une telle loi fédérale serait conçue dans le but de favoriser la planification et la mise en œuvre de la GZC aux niveaux fédéral, provincial et local, il est probable que les provinces, les territoires, les municipalités et les Premières nations y verraient une tentative d'empiéter sur des secteurs qui relèvent de leur compétence.

À l'heure actuelle, les pouvoirs et les responsabilités des ministères fédéraux sont en grande partie divisés selon des domaines et, parfois, des secteurs non géographiques (par exemple, mines et minéraux, pétrole et gaz, pêches). Cette option entraînerait une nouvelle répartition des pouvoirs dans une zone côtière. Elle aurait une incidence importante sur l'appareil gouvernemental. Elle exigerait le déplacement des responsabilités à l'intérieur de divers ministères, qui s'y opposeraient probablement, et compte tenu des restrictions budgétaires en vigueur, elle exigerait la modification des programmes existants afin d'obtenir les ressources nécessaires.

Notes

