



CANADA

**TROUSSE D'OUTILS POUR RÉDUIRE
LES IMPACTS DE LA NAVIGATION
DANS LES AIRES MARINES PROTÉGÉES**

NAVIGUER À TRAVERS LES LOIS : RÉDUIRE LES IMPACTS DE LA NAVIGATION DANS LES AIRES MARINES PROTÉGÉES

Octobre 2020



WEST COAST
Environmental Law

ecelaw
east coast environmental law

Rapport préparé pour le WWF-Canada par Mike Kofahl (East Coast Environmental Law)
et Stephanie Hewson (West Coast Environmental Law)

Avis de non-responsabilité

Tous les efforts raisonnables ont été déployés pour assurer l'exactitude des informations contenues dans le présent document, *Naviguer à travers les lois : réduire les impacts de la navigation dans les aires marines protégées*.

Les renseignements juridiques contenus dans ce rapport sont fournis à titre informatif seulement. Ce rapport ne se veut pas un document juridique et ne remplace pas les publications officielles du gouvernement. En cas de divergence entre les politiques, les lois ou les règlements du gouvernement et le présent rapport, les documents autorisés par le gouvernement prévalent. Pour connaître les dispositions législatives officielles, consultez les documents de politique, la législation et les règlements pertinents cités dans le rapport.

© Kim Dunn / WWF-Canada
Photo en couverture : © Frank Parhizgar / WWF-Canada

Table des matières

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ	2	CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL	30
TABLE DES MATIÈRES	3	Gouvernance internationale des océans	30
INTRODUCTION	4	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer	30
Survol du projet	4	Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires.....	35
Méthodologie du projet	5	Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer	36
CADRE DE LA NAVIGATION MARITIME	6	Directives visant à réduire le bruit sous-marin produit par les navires de commerce pour atténuer leurs incidences néfastes sur la faune marine	38
Zones maritimes	6	Mécanismes généraux de l'OMI pour la protection de l'environnement	39
Compétence du Canada en matière de navigation	8	Zones à éviter	39
CADRE JURIDIQUE CANADIEN	9	Zones maritimes particulièrement vulnérables	41
Loi sur la protection marine	9	ANNEXE A : TABLEAU DE RÉFÉRENCE DES MESURES DE PROTECTION	43
Loi sur les océans – aires marines protégées	10	ANNEXE B : CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES À LA NAVIGATION	47
Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada – aires marines nationales de conservation	12	ANNEXE C : CARTES DES AMP DANS LES ZONES MARITIMES CANADIENNES	49
Loi sur les espèces sauvages du Canada – réserves nationales de faune	15	GLOSSAIRE DES TERMES	60
Lois canadiennes régissant la navigation commerciale	17		
Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada	17		
Loi sur le pilotage	24		
Loi canadienne sur la protection de l'environnement	26		
Loi sur la responsabilité en matière maritime	27		
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques	27		

INTRODUCTION

SURVOL DU PROJET

Le présent rapport donne un aperçu du cadre des lois canadiennes et internationales qui réglementent la navigation dans les aires marines protégées (AMP), et décrit les outils législatifs potentiels disponibles pour limiter les impacts de la navigation dans ces AMP. Toutefois, l'application des lois et des règlements sur la navigation n'en est pas l'objet.

Ce rapport examine la compétence du Canada en matière de navigation, depuis la côte jusqu'à la limite de la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles marins (NM), y compris les régions arctiques. Les zones internes, ainsi que les lois provinciales, ne font pas partie du cadre du rapport.

Le rapport s'intéresse essentiellement aux navires commerciaux et aux navires commerciaux de passagers, et utilise le terme « navigation » de façon générale pour désigner leurs activités. Les embarcations de plaisance et les navires de pêche ne sont pas visés, sauf indication contraire ou lorsque des dispositions sont prévues pour la navigation en général.

Le terme « navigation » désigne « l'art, la science ou le commerce relatifs à la traversée de la mer ou d'autres eaux navigables à bord de navires ou de bâtiments¹ ». Le terme « navigation » peut comprendre les activités connexes nécessaires comme l'amarrage et le mouillage². Le rapport examine également les activités accessoires dans le cadre de l'exploitation ordinaire d'un navire, comme le rejet des eaux de ballast, des eaux grises, des eaux usées et d'autres effluents.

Ce rapport se concentre exclusivement sur les mesures juridiques et réglementaires disponibles pour atténuer les impacts de la navigation. Il ne tient pas compte des mesures volontaires. Et cette orientation est intentionnelle : bien que des mesures volontaires sont souvent appliquées pour limiter les impacts de la navigation et présentent certains avantages, elles comportent tout de même plusieurs inconvénients pour la conservation efficace à long terme. Par exemple, elles ne sont pas exécutoires et peuvent être annulées à tout moment par un changement de volonté politique ou un nouveau gouvernement. De plus, il a été démontré que ces mesures n'obtiennent qu'un faible taux d'observation³. Par ailleurs, l'adoption d'une réglementation pour limiter les impacts de la navigation est cohérente avec les mesures prises relativement à d'autres activités dans les AMP, telles que la pêche commerciale et récréative, ainsi que les activités pétrolières et gazières.



1 *Whitbread c. Walley*, 1990, 3 RCS 1273, p. 1283-1284.

2 *West Kelowna (District) c. Newcombe*, 2015 BCCA 5, par. 29.

3 Voir Whitney, C. K., et coll., « Imprecise and Weakly Assessed: Evaluating Voluntary Measures for Management of Marine Protected Areas ». *Marine Policy*, Vol. 69, no 92. (2016). [Traduction] « Très peu de documents (seulement 20 sur 144) présentent une évaluation approfondie des résultats ou de l'efficacité des mesures volontaires; parmi ceux-ci, moins d'un quart indique des résultats positifs en rapport avec les mesures volontaires dans le cadre des AMP ou de la conservation marine en général, tandis que la moitié indique des résultats mitigés ou incertains. Le principal facteur à l'origine de l'échec des mesures volontaires est le manque de moyens de pression pour décourager la non-conformité. » Voir aussi Megan F. McKenna, et coll., « Response of Commercial Ships to a Voluntary Speed Reduction Measure: Are Voluntary Strategies Adequate for Mitigating Ship-Strike Risk? » *Coastal Management*, Vol 40, no 634 (2012); Gregory K. Silber, Jeffrey D. Adams and Christopher J. Fonnesbeck, « Compliance with vessel speed restrictions to protect North Atlantic right whales », *PeerJ*, Vol. 2 no e399, (2014). .

MÉTHODOLOGIE DU PROJET

Ce rapport fait partie de la trousse d'outils complète d'aide à la décision, *Trousse d'outils pour réduire les impacts de la navigation dans les aires marines protégées*, s'adressant aux gouvernements, à l'industrie et aux professionnel.le.s de l'environnement impliqué.e.s dans la gestion de la navigation ou des AMP. Son objectif est d'aider ces groupes à prendre des décisions éclairées sur la façon de réduire, d'atténuer ou d'éliminer les impacts de la navigation sur nos écosystèmes océaniques les plus vulnérables et les plus précieux.

Au cours du processus de recherche et de rédaction, nous avons collaboré avec les groupes visés par ce rapport. En mars 2019, nous avons d'abord approché des organismes environnementaux pour mieux comprendre les divers enjeux liés à la gestion des impacts de la navigation dans les AMP. En février 2020, nous avons participé à une vaste table ronde réunissant des ministères et des organismes gouvernementaux, des parties prenantes de l'industrie de la navigation, des scientifiques ainsi que des professionnel.le.s des AMP pour discuter de nos résultats initiaux et examiner une version préliminaire de notre rapport. Tout au long du processus, ces groupes ont également formulé des suggestions et des commentaires utiles et précieux. Nous avons tenu compte de tous ces généreux commentaires en tentant de les intégrer au rapport ou d'y répondre dans la mesure du possible.

À la suite de nos recherches et des discussions avec les diverses parties prenantes, nous avons ciblé un problème essentiel en ce qui concerne la réglementation ou la gestion de la navigation dans les AMP : la navigation n'est généralement pas prise en considération ou gérée dans les AMP, principalement parce que les divers mécanismes de création de ces AMP ignorent les interdictions ou les restrictions qui assurent la protection de ces zones, ou ne les appliquent pas à la navigation.

Donc, le rapport met en évidence les outils, provenant de lois, de règlements et même de politiques, qui peuvent être utilisés par les parties prenantes aujourd'hui et dans le futur pour s'attaquer au problème. Pour ce faire, les ministères devront miser sur les divers outils législatifs disponibles, mais

actuellement inutilisés, et coordonner les efforts pour en maximiser la capacité; les groupes directement liés à la navigation devront s'engager à améliorer leur industrie et à trouver les solutions les plus pratiques, qu'elles soient obligatoires ou volontaires; les gestionnaires et les professionnel.le.s des AMP devront cibler des outils et des mécanismes potentiels dès la création des AMP et durant leur gestion; et toutes les parties prenantes devront collaborer continuellement pour trouver les solutions les plus efficaces à long terme.

En déterminant des outils et des mécanismes juridiques pertinents, cette analyse fait le premier pas vers la réduction, l'atténuation ou l'élimination des impacts de la navigation dans les AMP. L'étape suivante consiste à s'engager sérieusement à utiliser tous les outils de notre trousse pour atteindre notre objectif collectif.

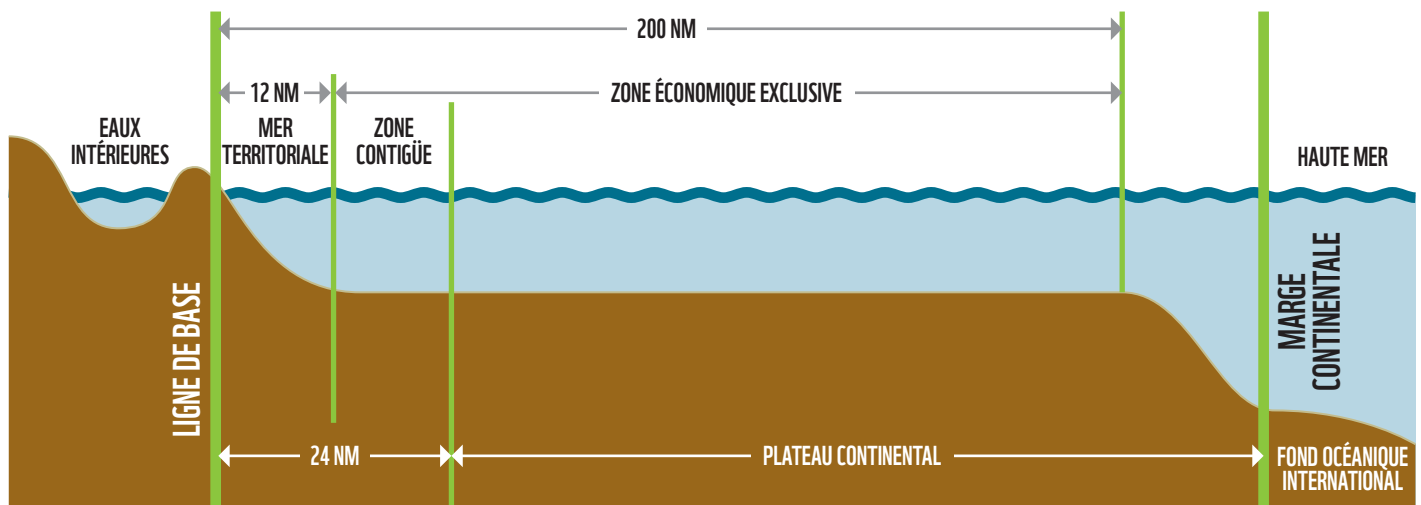


© Brandon Laforest / WWF-Canada

CADRE DE LA NAVIGATION MARITIME

ZONES MARITIMES

La *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (CNUDM), dont le Canada est signataire, divise l'océan en sept zones maritimes. Les droits et responsabilités des états côtiers varient au sein de ces zones, selon le principe sous-jacent qu'un état côtier exerce de moins en moins de contrôle sur l'océan à mesure qu'on s'éloigne de ses côtes. Les sept zones maritimes sont les suivantes :



- **Les eaux intérieures (EI)** sont les eaux qui se retrouvent du côté terre de la ligne de base, c'est-à-dire la ligne de marée basse le long de la côte⁴. Les ports, les anses et les baies historiques sont considérés comme des eaux intérieures⁵. Le Canada détient toute la souveraineté de ces eaux, de l'espace aérien au-dessus, du fond marin et du sous-sol sous la colonne d'eau.
- La **mer territoriale (MT)** est l'eau qui s'étend de la ligne de base jusqu'à 12 NM de la côte. Le Canada détient toute la souveraineté de ces eaux, de l'espace aérien au-dessus, du fond marin et du sous-sol sous la colonne d'eau, mais est sujet au passage inoffensif par des états étrangers⁶.

⁴ La ligne de base se réfère à la marque des eaux à marée basse le long de la côte d'un état. Elle est aussi tracée autour des baies, des îles et des eaux entre les caps, auxquelles on réfère traditionnellement comme les eaux *inter fauces terrae*, soit « dans l'étranglement des terres ».

⁵ Donald Rothwell et Tim Stephens *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, p. 23, 48, 54. Ci-après Rothwell

⁶ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* 10 décembre 1982, 1833 RTNU 396, art. 234 [ci-après CNUDM], articles 2, 17. Voir aussi Rothwell, p. 58.

- La **zone contigüe** (ZC) est l'aire marine entre 12 NM et 24 NM de la côte. Cette aire fait partie de la zone économique exclusive (voir plus bas), mais le Canada possède le pouvoir additionnel de faire respecter les lois fédérales en matière d'immigration, de douanes, des droits fiscal et sanitaire. Ce pouvoir se réfère particulièrement au mouvement d'entrée ou de sortie des bateaux.⁷
- La **zone économique exclusive** (ZEE) est l'aire marine au-delà des 12 NM jusqu'à un maximum de 200 NM au large des côtes. Le Canada est souverain des ressources renouvelables et non renouvelables au sein de la ZEE, notamment la colonne d'eau, le fond marin et le sous-sol. Cela permet au Canada d'explorer, exploiter, conserver et gérer ces ressources
- Le **plateau continental** (PC) est le fond marin et le sous-sol jusqu'à un maximum de 250 NM de la ligne de base, à la limite extérieure de la marge continentale où elle s'étend plus loin que 200 NM. Le Canada a demandé ce plateau continental élargi à l'Autorité internationale des fonds marins.
- La **haute mer** (HM) comporte les aires marines au-delà des 200 NM et des limites de la juridiction nationale. La haute mer est ouverte à tous les états et elle est régie par des conventions internationales.
- Le **fond océanique international** (FOI) correspond au fond marin, au fond océanique et au sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale. Cette aire est régie par l'Autorité internationale des fonds marins.

Les zones maritimes du Canada, ainsi que ses droits et responsabilités au sein de chaque zone, sont incorporées dans la loi canadienne par la *Loi sur les océans*⁸. La localisation géographique de la plupart des zones maritimes du Canada est établie dans le Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale (région 7) en vertu de la *Loi sur les océans*⁹. Il y a toujours des réclamations contestées dans certaines parties de l'Arctique et pour un plateau continental élargi.

Les états côtiers ont le devoir général de protéger l'environnement marin, comme établi dans les articles 192 et 193 de la CNUDM¹⁰. Comme tous les

états côtiers, le Canada a une juridiction spéciale relative à la prévention, à la réduction et au contrôle de la pollution causée par la navigation au sein de la ZEE. En vertu de la CNUDM, le Canada a aussi une juridiction spéciale dans l'Arctique¹¹.

Les états étrangers ont la liberté de naviguer en haute mer et dans la ZEE d'un état côtier, et il est entendu que toute nation a le droit de naviguer librement sur l'océan, permettant de ce fait les échanges et le commerce libre sur tous les océans. Cependant, ce n'est pas un droit absolu et il doit être équilibré en fonction d'autres droits et devoirs sur l'océan¹².



© Randy Bjorklund

7 Rothwell, pages 78, 80.

8 Voir la *Loi sur les océans*, L. C. 1996, ch. 31, aux art. 7, 10, 12 et 13.

9 *Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale* (région 7) (DORS/85-872)

10 Voir la CNUDM, art. 192 : « Les états ont l'obligation de protéger et préserver le milieu marin », ainsi que l'art. 193 : « Les États ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin » (nous soulignons).

11 *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 1833 RTNU 396, art. 234.

12 Rothwell, p. 205.

COMPÉTENCE DU CANADA EN MATIÈRE DE NAVIGATION

En vertu de l'article 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹³, le gouvernement fédéral a compétence sur la « navigation et les bâtiments ou navires ». Même si Transports Canada est le principal ministère fédéral à réglementer et à administrer la navigation commerciale, Pêches et Océans Canada (MPO), la Garde côtière canadienne (GCC), Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), ainsi que Ressources naturelles Canada (RNC) y jouent également un rôle.

En raison de la nature exhaustive de la compétence du gouvernement fédéral, ce rapport met plutôt l'accent sur ses outils législatifs. Et bien que les compétences des autres ordres de gouvernement ne soient pas incluses dans l'analyse, il est important d'en tenir compte.

Les nations autochtones ont compétence et souveraineté inhérentes sur leurs territoires, leurs eaux et leurs communautés, qu'elles gouvernent selon leurs propres lois depuis des millénaires. La reconnaissance par la Couronne des droits et des titres autochtones préexistants, appelés « droits ancestraux » et « droits issus de traités » dans la Constitution, est maintenue en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme « les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada¹⁴ ». Le titre ancestral, qui a été reconnu par la jurisprudence canadienne comme faisant partie des droits ancestraux, comprend le droit des nations autochtones de gouverner, de gérer de manière proactive et d'exploiter leurs territoires¹⁵. Bien que la Cour suprême du Canada reconnaisse le titre ancestral de la Nation Tsilhqot'in sur une portion de territoire, cette décision n'exclut pas l'existence d'un titre ancestral sur des espaces marins ou sur les activités, comme la navigation, qui ont un impact

sur les aires marines. De nombreuses nations autochtones revendiquent un titre sur certains territoires marins, réclamant un droit de décision exclusif sur ces territoires ou choisissant d'exercer leur titre par une gestion collaborative. De plus, un grand nombre de ces nations revendiquent ou possèdent des droits ancestraux ou des droits de récolte issus de traités sur leurs territoires marins, lesquels peuvent être perturbés par la navigation maritime¹⁶.

Grâce à leurs pouvoirs législatifs sur les « entreprises d'une nature locale » et la « propriété et les droits civils¹⁷ », les gouvernements provinciaux ont la capacité de réglementer certains aspects de la navigation, comme la navigation dans leur province et les conditions d'emploi. Comme ces pouvoirs sont accessoires à la navigation plutôt que de servir à régir les navires comme tels, ils ne sont pas inclus dans le présent rapport.



© PCCS PCCS-NOAA permit 633-176 / WWF-Canada

13 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.), reproduite dans L.R.C. 1985, annexe II, no 5, par. 91(10).

14 *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, ch. 11, par. 35(1). Voir aussi *Nation Tsilhqot'in c.*

Colombie-Britannique, 2014 CSC 44 [ci-après *Nation Tsilhqot'in*]. (Pour la première fois, la Cour suprême du Canada déclare un titre ancestral en Colombie-Britannique).

15 *Nation Tsilhqot'in*, Ibid, aux par. 115-116.

16 Voir, à titre d'exemple, *R. c. Marshall*, 1999 3 RCS 456, 1999; *R. c. Gladstone*, [1996] 2 RCS 723 [Gladstone]; *Bande indienne Ahousaht et Nation Ahousaht c. Canada* (Procureur général) 2013 BCCA 300; *Nation Haida c. Colombie-Britannique* (Ministère des Forêts), 2004 CSC 73, [Haida Nation]; *Saanichton Marina Ltd. c. Claxton*, 1989 36 BCLR (2d) 7 (BCCA) (reconnaissance des droits de pêche issus du traité Douglas dans les aires marines)

17 *Loi constitutionnelle de 1867*, al. 92(10)(13).

CADRE JURIDIQUE CANADIEN

LOIS SUR LA PROTECTION MARINE

Ce rapport se concentre sur les trois principales lois canadiennes utilisées pour créer des aires marines protégées (AMP) :

- *Loi sur les océans* – aires marines protégées (AMP créées en vertu de la *Loi sur les océans*);
- *Loi sur les espèces sauvages du Canada* – réserves nationales de faune (RNF) et réserves nationales de faune en milieu marin (RNFm);
- *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* – aires marines nationales de conservation (AMNC).

Dans le présent rapport, ces aires protégées seront généralement appelées AMP, sauf indication contraire. D'autres types d'aires protégées peuvent exister dans l'espace maritime, par exemple, des zones soumises à d'autres mesures efficaces de conservation. De plus, les espèces marines et les oiseaux migrateurs peuvent être protégés en vertu des lois provinciales et fédérales, notamment la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur les espèces en péril*. Même si ces lois jouent un rôle important dans la protection des océans, elles ne sont pas traitées dans ce rapport¹⁸.

Dans l'ensemble, il existe de nombreuses lois qui régissent la navigation dans les AMP, mais elles ne sont pas harmonisées, en partie parce qu'elles sont motivées par des objectifs et des processus différents. Par exemple, le Canada interdit la navigation dans certaines zones maritimes d'AMP créées en vertu

de la *Loi sur les océans* et dans la RNFm des îles Scott créée récemment en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*. Dans d'autres AMP, le Canada restreint la vitesse, le mouillage et les rejets. Toutefois, le Canada ne réglemente pas du tout la navigation ni ses impacts¹⁹ dans de nombreuses AMP, en particulier au sein de la ZEE canadienne. Ces incohérences sont probablement attribuables à plusieurs facteurs, notamment l'emplacement de l'AMP au sein des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la ZEE, le processus de désignation de l'AMP, les objectifs de conservation spécifiques à la zone, et la mesure dans laquelle les impacts de la navigation sont reconnus comme étant un problème.



¹⁸ Pour plus de détails, consultez la Stratégie fédérale sur les aires marines protégées du Canada (2005), qui présente un éventail d'outils législatifs et stratégiques fédéraux pour créer et gérer les AMP. Gouvernement du Canada. Pêches et Océans Canada. *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées du Canada*, Ottawa. 2005.

¹⁹ La RNFm des îles Scott est la seule AMP qui réglemente la navigation au sein de la ZEE. La disposition sur les espèces envahissantes s'applique aux navires étrangers dans la ZEE.

Loi sur les océans – Aires marines protégées

Ministère responsable : MPO

La navigation et ses impacts sont réglementés dans certaines AMP créées en vertu de la *Loi sur les océans*. L'objectif premier des AMP est de conserver et de protéger les espèces et leur habitat, les pêches, les zones de forte biodiversité et les autres ressources marines²⁰.

Le Canada a créé 14 AMP en vertu de la *Loi sur les océans*. En plus de ces AMP, d'autres zones ont été identifiées comme « sites d'intérêt » (SI) en vue d'en faire des zones de protection. Notamment :

- le SI des îles de la côte Est, sur la côte atlantique près de la Nouvelle-Écosse;
- le SI du chenal de Fundy et du banc de Browns, sur la côte atlantique près de la Nouvelle-Écosse;
- le SI extracôtier du Pacifique, situé entièrement dans la ZEE sur la côte du Pacifique;
- le SI du Groupe Rocher Race, sur la côte du Pacifique dans le détroit de Juan de Fuca;
- le SI de la vallée de Shediac, sur la côte atlantique, dans le golfe du Saint-Laurent;
- le SI de l'île Southampton, dans l'Arctique près du Nunavut;
- le SI de l'estuaire du Saint-Laurent, sur la côte atlantique.

Réglementation de la navigation dans les AMP

Chaque AMP est soumise à des règlements qui varient légèrement d'une à l'autre, mais qui comportent des dispositions communes. Dans tous les cas, le règlement prévoit l'interdiction générale d'y exercer toute activité qui « perturbe, endommage, détruit ou retire » tout organisme marin vivant de l'AMP ou toute partie de son habitat²¹. Cependant, ce règlement prévoit aussi souvent une liste d'exceptions quant aux activités qui sont permises dans l'AMP malgré l'interdiction générale. Ces exceptions concernent des activités allant de la recherche scientifique et de la pêche aux activités pétrolières et gazières²². De plus, de nombreuses AMP comportent des exceptions pour la navigation. Le tableau 1 dresse la liste des exceptions et des restrictions relatives à la navigation définies dans les règlements des AMP.

Certains règlements d'AMP plus anciennes interdisent spécifiquement le dépôt, le déversement ou le rejet de substances susceptibles de nuire à la vie marine et aux écosystèmes²³. Dans le cas des AMP récemment créées, le MPO a indiqué que cette interdiction est implicite dans l'interdiction générale de perturber, d'endommager ou de détruire la vie marine²⁴.

Le MPO a également souligné un changement apporté au processus de création des AMP, afin que les nouveaux règlements qui s'y appliquent précisent davantage la nature des activités qui bénéficient de l'exception à l'interdiction générale. Donc, cela signifie que la navigation peut être autorisée dans les AMP créées avant ce changement, même si elle n'est pas explicitement exemptée par le règlement, et l'intention de permettre la navigation peut transparaître dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Cette divergence pourrait être corrigée à mesure que les règlements des AMP sont mis à jour et harmonisés²⁵.

²⁰ *Loi sur les océans*, supra, note 8, par. 35(1).

²¹ Une disposition d'interdiction typique semblable à celle qui vise l'AMP d'Anguniaqvia niqiqyuam : « Il est interdit, dans les zones de protection marine, d'exercer toute activité qui perturbe, endommage, détruit ou retire des zones de protection marine tout organisme marin vivant ou toute partie de son habitat, ou qui est susceptible de le faire. » *Règlement sur les zones de protection marine d'Anguniaqvia niqiqyuam*, DORS/2016-280, art. 3..

²² Voir, à titre d'exemple : *Règlement sur les zones de protection marine de Tarium Niryutait*, DORS/2010-190.

²³ *Règlement sur la zone de protection marine de Basin Head*, DORS/2005-293, al. 3(1)b); *Règlement sur les zones de protection marines d'Eastport*, DORS/2005-294, al. 4(1)b); *Règlement sur la zone de protection marine de la baie Gilbert*, DORS/2005-295, al. 3(1)b); *Règlement sur la zone de protection marine de l'estuaire Musquash*, DORS/2006-354, par. 3(1); *Règlement sur les zones de protection marine de Tarium Niryutait*, DORS/2010-190, par. 6(b); *Règlement sur la zone de protection marine du mont sous-marin Bowie*, DORS/2008-124, par. 3(c); *Règlement sur la zone de protection marine du Gully*, DORS/2004-112, par. 4(c).

²⁴ Communication de Pêches et Océans Canada, 2020.

²⁵ *Ibid.*

Tableau 1. Aires marines protégées en vertu de la Loi sur les océans

Nom de l'AMP	Zone maritime	Interdiction explicite sur le dépôt, le rejet ou le déversement	Exceptions relatives au transport maritime et à la navigation
Banc-des-Américains	Eaux intérieures	Oui	L'article 6 permet la navigation, sous réserve de certaines conditions énumérées, y compris l'interdiction de mouillage dans une des zones et une limite pour le rejet d'eaux usées pour les bâtiments d'une jauge brute supérieure à 400 tonnes.
Basin Head	Eaux intérieures	Oui	L'article 4 permet l'utilisation d'un bâtiment dans certaines zones afin de permettre sa mise à l'eau depuis la terre.
Estuaire de la Musquash	Eaux intérieures	Oui	L'article 4 fixe une limite de vitesse maximale pour les bâtiments.
Anguniaqvia niqiqyuam	Mer territoriale	Non	L'article 5 permet la navigation si elle est conforme à la <i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada</i> (LMMC) et à la <i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques</i>.
Eastport	Mer territoriale	Oui	Aucune exception prévue pour la navigation.
Baie Gilbert	Mer territoriale	Oui	Aucune exception prévue pour la navigation.
Récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine Charlotte	Mer territoriale	Non	L'article 7 permet la navigation de bâtiments dans les zones de gestion adaptative ou dans les zones verticales de gestion adaptative, si elle est conforme à la LMMC et si aucune ancre ne pénètre dans la zone de protection centrale.
Tarium Niryutait	Mer territoriale	Oui	- Aucune exception prévue pour la navigation. - Toutefois, l'article 7 autorise le dragage, le forage exploratoire pour le pétrole ou le gaz, et la navigation de bâtiments qui assurent la sécurité publique ou nationale, ou participent à des interventions d'urgence.
Chenal Laurentien	Mer territoriale et ZEE	Non	L'article 5 permet la navigation des bâtiments à condition qu'aucun ancrage ne soit utilisé dans certaines zones.
Banc de Sainte-Anne	Mer territoriale et ZEE	Non	L'article 6 permet la navigation.
Champ hydrothermal Endeavour	ZEE	Non	- Le règlement de cette AMP protège seulement le sous-sol, le fond marin et les eaux surjacentes. - L'article 5 permet la navigation si le but est d'assurer la sécurité publique, l'application de la Loi et la sécurité nationale, ou si le navire est exploité par les Forces canadiennes ou des forces étrangères en collaboration avec les Forces canadiennes.
Mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie	ZEE	Oui	L'article 4 permet le déplacement des bâtiments conformément à la LMMC et à ses règlements, ainsi que le déplacement des navires étrangers conformément à la <i>Loi sur le cabotage</i> et à ses règlements.
Gully	ZEE	Oui	L'article 11 permet les activités des navires qui usent de leurs droits internationaux de navigation et qui respectent les exigences de la LMMC et de l'Organisation maritime internationale (OMI).
Tuvaijuittuq (protection provisoire)	Eaux intérieures, mer territoriale et ZEE	Oui	L'article 4 permet la navigation maritime par un étranger, un navire ou un État, ou une entité constituée en vertu de lois autres que celles du Canada.

Comme le montre le tableau, certaines AMP désignées en vertu de la *Loi sur les océans* restreignent effectivement la navigation et le transport maritime :

- Le règlement des AMP d'Eastport et de la baie Gilbert ne prévoit pas d'exemptions pour la navigation, contrairement à tous les autres règlements des AMP. Cela suggère que la navigation qui perturbe les organismes marins, comme le fait toute navigation, est interdite dans ces zones. Cependant, cela peut aussi simplement refléter l'absence de prise en compte des impacts de la navigation dans ces premières AMP (toutes deux créées en 2005).
- Le règlement des AMP de Basin Head et de l'estuaire de la Musquash interdit la navigation dans la zone de gestion 1, la zone la mieux protégée, et limite la navigation dans toutes les autres zones de ces AMP.
- Le règlement de l'AMP de Tarium Niryutait ne comporte aucune exception pour la navigation et le transport maritime; cependant, il autorise le dragage et les activités qui soutiennent l'exploration et le forage pétroliers et gaziers, ce qui inclut nécessairement la navigation.
- Le règlement de l'AMP de l'estuaire de la Musquash impose des limites de vitesse dans les zones de gestion 2 et 3 de l'AMP.
- Le règlement de l'AMP de Basin Head autorise le trafic maritime dans la zone de gestion 2 à seules fins de mise à l'eau ou d'accostage.
- Le règlement des AMP du Banc-des-Américains, des récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine Charlotte et du chenal Laurentien interdit le mouillage dans certaines zones.
- Le règlement de l'AMP du Banc-des-Américains interdit le rejet d'eaux usées et d'eaux grises par de grands navires à l'intérieur de cette AMP.

Toutes les AMP dans lesquelles le Canada a restreint la navigation ou le transport maritime sont situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale du Canada. Toutefois, la navigation n'est généralement pas limitée dans la ZEE. Une exception digne de mention est le règlement de l'AMP du Gully qui restreint la navigation canadienne dans la plupart ou la totalité des zones de gestion, mais autorise les navires internationaux²⁶.

Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada – aires marines nationales de conservation

Ministère responsable : ministère responsable de Parcs Canada (actuellement ECCC)

Les aires marines nationales de conservation (AMNC) sont créées et gérées par Parcs Canada, l'organisme qui rend compte au ministère de l'ECCC, dans le but de protéger et de conserver des aires marines représentatives à des fins éducatives et récréatives²⁷. Elles sont désignées par décret du/de la gouverneur.e en conseil.

En vertu de la Loi, le ministère responsable de Parcs Canada supervise l'administration, la gestion et le contrôle de toutes les questions relatives aux AMNC qui ne sont pas déjà du ressort d'autres ministères. En pratique, cela signifie que le ministère des Transports conserve la responsabilité de la navigation dans les AMNC. Toutefois, le ministère responsable de Parcs Canada peut conclure des ententes avec d'autres ministères, organismes et ordres de gouvernement pour l'application de la Loi²⁸. De plus, tout règlement limitant la navigation maritime dans une AMNC doit être adopté sur la recommandation du ministère des Transports²⁹.

²⁶ *Règlement sur la zone de protection marine du Gully*, DORS/2004-112, par. 11(c).

²⁷ *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, L. C. 2002, ch. 18, par. 4(1), ss. 5, 7.

²⁸ *Ibid.*, par. 8(4).

²⁹ *Ibid.*, par. 16(3).

Une AMNC est établie lorsqu'elle est inscrite à la liste de l'annexe 1 ou 2 de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*³⁰. À ce jour, seule la réserve d'AMNC Gwaii Haanas figure sur ces listes³¹. D'autres AMNC ont été proposées et sont en cours de création, notamment la zone Tallurutiup Imanga dans l'Arctique, la partie sud du détroit de Georgia sur la côte du Pacifique, et la région marine d'Eeyou dans l'est de la baie James. Une AMNC peut être établie dans la mer territoriale ou dans la ZEE.

Il existe trois autres AMNC, mais elles ne sont pas établies en vertu de la Loi. Deux d'entre elles, le parc marin national Fathom Five et l'AMNC du Lac-Supérieur, sont des parcs d'eau douce situés en Ontario et font actuellement l'objet d'un processus visant à transférer le droit de propriété de ces territoires de l'Ontario au Canada. Ce transfert est nécessaire pour inscrire les AMNC à l'annexe³². Le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent, créé avant la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, est situé à l'intersection du fleuve Saint-Laurent et de la rivière Saguenay, au Québec. Il est administré conjointement par Parcs Canada et la SEPAQ³³. Et bien que sa création précède l'adoption de la Loi sur les AMNCC, Parcs Canada considère qu'il fait partie de son réseau national d'AMNC³⁴.

Lorsqu'une AMNC est établie en vertu de la Loi, le ministère dispose de cinq ans pour élaborer son plan de gestion, qui doit comprendre un plan de zonage définissant les zones de gestion et les activités autorisées par zone. Chaque zone de gestion doit offrir un niveau de protection précis. Certaines zones peuvent permettre des activités telles que l'utilisation durable de l'aire en question, tandis que d'autres interdisent les activités afin d'assurer une protection maximale de l'écosystème³⁵. Le plan de gestion doit être mis à jour tous les dix ans.

Les interdictions générales liées aux activités au sein de chaque AMNC sont les suivantes :

- L'interdiction d'aliéner ou d'utiliser les terres publiques, y compris le fond marin, sauf dans la mesure permise par la loi ou ses règlements³⁶.
- L'interdiction de procéder à l'immersion de toute substance dans les eaux d'une AMNC, à moins qu'elle ne soit autorisée par un.e surintendant.e en vertu de la *Loi sur les AMNCC* ou du paragraphe 126(1) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)³⁷.
- Là où la LCPE s'applique, l'interdiction de délivrer un permis sans « l'approbation du ministre » responsable de la LCPE³⁸. Dans la pratique, le même ministère (ECCC) est responsable des deux lois; toutefois, le ministère doit tenir compte de chacune d'elles avant de délivrer un permis.

30 L'annexe 1 énumère les AMNC et l'annexe 2 énumère les réserves d'AMNC qui sont des régions visées par une revendication de titre ancestral faisant actuellement l'objet de négociations avec le gouvernement fédéral (voir l'article 4 de la *Loi sur les AMNCC*).

31 Deux autres aires marines protégées sont souvent décrites comme des AMNC, mais aucune n'est protégée en vertu de la *Loi sur les AMNCC*. Le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent a été établi aux termes d'une loi similaire distincte pour une gestion coopérative entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Le parc marin national Fathom Five est un parc d'eau douce situé dans la baie Georgienne qui est gérée en vertu de l'entente fédérale-provinciale d'établissement de 1987. Pour plus de renseignements, voir la *Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent* (cité à), L.C. 1997, ch. 37, rapport du Comité ENVI, Chambre des communes, *Annexe C : État et croissance du réseau des parcs nationaux et du réseau des aires marines nationales de conservation* (2007), disponible en ligne : www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/ENVI/rapport-5/page-162.

32 *Loi sur les AMNCC*, les al. 5(2)b) et c).

33 *Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent*, L.C. 1997, ch. 37; pour la loi en vigueur au Québec, voir la *Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent*, LRQ, 1992 ch. 16.

34 La gestion du parc marin du Saguenay – Saint-Laurent est partagée entre les gouvernements du Québec et du Canada, et assurée par le comité d'harmonisation. De plus, une gestion participative est assurée par le comité de coordination composé de représentants des régions riveraines provenant de divers secteurs d'activité. Le comité de coordination a le mandat d'assurer le suivi du plan directeur, et de recommander des stratégies aux ministères responsables du parc. Pour de plus amples renseignements, consultez le *Plan directeur du parc marin du Saguenay – Saint-Laurent* (2010), disponible en ligne : www.pc.gc.ca/fr/amnc-nmca/qc/saguenay/info/plan. Le *Règlement sur les activités en mer dans le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent* (DORS/2002-76) énonce les détails des activités autorisées dans le parc marin. Notamment : l'interdiction de se comporter d'une manière qui puisse tuer, blesser ou déranger un mammifère marin (art. 14), la capacité pour le ministère d'établir un secteur d'exclusion temporaire si cela est nécessaire (art. 14.1), l'établissement d'exigences relatives à la distance entre les navires et les cétacés (art. 15) et d'une limite de vitesse (art. 19).

35 *Loi sur les AMNCC*, art. 9. Parcs Canada a indiqué qu'il est en train d'élaborer un cadre national de zonage qui pourrait inclure des zones interdites. Pour de plus amples renseignements, consultez : letstalknmcas.ca/lets-talk-nmcas

36 *Loi sur les AMNCC*, art. 12.

37 *Ibid.*, par. 14(1).

38 *Ibid.*, par. 14(2).

- L'interdiction de tout déversement en mer, de l'exploitation minière, pétrolière et gazière et des activités d'extraction dans une AMNC³⁹.
- Le ministère responsable de Parcs Canada interviendra en cas de déversement en mer à l'intérieur d'une AMNC et pourra donner des ordres à la partie responsable afin de prévenir ou d'atténuer les dommages causés à l'environnement⁴⁰. Le non-respect de ces ordres peut encourir la responsabilité des dépenses engagées par le ministère afin de prévenir ou d'atténuer les dommages causés par le déversement⁴¹.

Réglementation de la navigation dans les AMNC

Comme nous l'avons déjà mentionné, TC conserve la responsabilité liée à la navigation, ainsi qu'aux bâtiments ou navires dans les AMNC. Parcs Canada doit soumettre toute mesure de gestion liée à la navigation et à la sécurité maritime dans une AMNC à TC, au MPO et à la Garde côtière canadienne (GCC), et ces groupes doivent collaborer pour définir et mettre en place les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs des AMNC⁴².

Tout règlement élaboré en vertu de la *Loi sur les AMNCC* qui a trait à la navigation maritime doit être recommandé conjointement par le ministère des Transports et le ministère de l'Environnement et du Changement climatique⁴³. Le règlement doit tenir compte des compétences du ministère des Transports en vertu de la LMMC et de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, en plus d'être conforme au droit international⁴⁴. Jusqu'à présent, aucun règlement n'a été élaboré en vertu de la *Loi sur*

les AMNCC, bien que Parcs Canada ait récemment proposé d'élaborer plusieurs nouvelles mesures réglementaires⁴⁵. Ces mesures comprennent un cadre national de zonage qui pourrait inclure des zones d'accès limité ou interdit⁴⁶.

En cas de conflit, le règlement pris en vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* prévaudrait sur celui pris en vertu d'autres lois relatives à la navigation, y compris la *Loi sur la protection des pêches côtières*, la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* et la *Loi sur les eaux navigables*, dans la seule mesure où le conflit se rapporte à ce règlement⁴⁷. Toutefois, le règlement ne peut limiter la navigation dans le cadre d'activités liées à la protection de la souveraineté ou de la sécurité nationale, ou à l'application de la *Loi sur les AMNCC*⁴⁸. Cette mesure est conforme au règlement des AMP créées en vertu de la *Loi sur les océans*, qui permet généralement la navigation et d'autres activités dans les AMP aux fins de la sécurité publique et de la sécurité nationale.

Actuellement, aucune disposition de la Loi ne vise la navigation ni ses impacts dans les AMNC, à l'exception de l'immersion de substances dans les eaux des AMNC⁴⁹. Selon le libellé de la Loi, cela semble comprendre l'immersion à partir de navires. Toutefois, compte tenu des compétences décrites ci-dessus dont dispose le ministère responsable, cette disposition s'applique sans doute seulement dans la mesure où cela n'interfère pas avec la navigation maritime. Jusqu'à présent, aucun règlement n'a été adopté en vertu de la *Loi sur les AMNCC*, bien que Parcs Canada ait publié un document d'intention sur la politique aux fins de discussion.

39 *Ibid.*, art. 13..

40 *Ibid.*, art. 29.

41 *Ibid.*, par. 29(3).

42 *Ibid.*, par. 9(4,1). De même, la gestion de la pêche et de l'aquaculture doit être confiée au MPO.

43 *Ibid.*, art. 16(3).

44 *Ibid.*, al. 16(1)3).

45 Gouvernement du Canada, Parcs Canada. Protéger le patrimoine marin du Canada : Politique et règlements proposés pour les aires marines nationales de conservation du Canada — Document de travail. Mai 2019.

46 *Ibid.*, art. 7-9.

47 *Ibid.*, par. 16(5).

48 *Ibid.*, art. 17.

49 *Ibid.*, par. 14(1).

TABLEAU 2. Aires marines nationales de conservation

AMNC	Emplacement	Interdictions relatives à la navigation en vertu des lois	Mesures relatives à la navigation selon le plan de gestion
Réserve d'AMNC Gwaii Haanas	Mer territoriale et eaux intérieures	Non	Objectif 4.3 : Travailler avec les organismes concernés pour gérer et surveiller le trafic maritime afin de minimiser les impacts sur Gwaii Haanas. Les trois objectifs sont les suivants : • renforcer la communication sur les mouvements des navires; • encourager les grands navires à naviguer suffisamment au large pour permettre un délai de réponse adéquat et prévenir les accidents; • mettre en place une infrastructure maritime favorisant une navigation sécuritaire.

Loi sur les espèces sauvages du Canada – réserves nationales de faune

Ministère responsable : ECCC

Le Service canadien de la faune (SCF), une direction d'ECCC, est responsable de la désignation des réserves nationales de faune en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*⁵⁰.

La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* autorise la création de réserves nationales de faune et de faune en milieu marin (RNF et RNFm) à des fins de recherche, de conservation ou d'interprétation. Les RNF sont créées pour préserver les habitats des oiseaux migrateurs et d'autres espèces, en accordant une attention particulière aux habitats des espèces en péril inscrites dans le registre de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). Les RNFm peuvent être créées dans les eaux intérieures, la mer territoriale et la ZEE du Canada, et disposer d'une compétence pour appliquer des mesures pour protéger la faune dans ces zones⁵¹, y compris des mesures de conservation liées à la navigation et au transport maritime.

La plupart des RNF sont créées par décret du/de la gouverneur.e en conseil, et le *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* prescrit les détails de leur protection et de leur gestion⁵². Il existe actuellement 55 RNF, dont certaines comportent

une composante marine. La réserve des îles Scott est l'unique RNFm, et a son propre règlement.

Réglementation de la navigation dans les RNF terrestres avec composantes marines

En vertu du *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*, la navigation dans les RNF est interdite sans permis⁵³. Ce *Règlement interdit également à l'intérieur* d'une RNF les activités commerciales ou industrielles sans permis, y compris la navigation commerciale⁵⁴. Dans le cas où l'écotourisme ou d'autres types d'activités commerciales nécessitent le passage à proximité ou à travers une RNF, et compte tenu du fait que le mauvais temps peut entraîner la déviation de la route de navigation prévue dans ces zones, la mise en place de systèmes d'éducation ou de notification supplémentaires sur la RNF serait un moyen efficace d'assurer un niveau élevé de conformité.

Réglementation de la navigation dans les RNFm : îles Scott

Le *Règlement sur la zone marine protégée des îles Scott* prévoit une interdiction générale comme celle des AMP créées en vertu de la *Loi sur les océans*, soit l'interdiction d'y mener toute activité qui perturbe, endommage ou détruit toute espèce sauvage ou son habitat, ou d'y jeter ou d'y déverser des substances nocives⁵⁵.

⁵⁰ Le Service canadien de la faune est également responsable de l'établissement et de la gestion des refuges d'oiseaux migrateurs en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, ch. 22, qui n'est pas abordée dans le présent rapport.

⁵¹ *Loi sur les espèces sauvages au Canada*, L.R.C. 1985, ch. W-9, art. 4.1 : établie par le/la gouverneur.e en conseil.

⁵² *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*, C.R.C., ch. 1609, *Loi sur les espèces sauvages au Canada*, L.R.C. 1985, ch. W-9, art. 4.1.

⁵³ *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*, C.R.C., ch. 1609, par. 3(h) : « il est interdit à quiconque se trouve dans une réserve d'espèces sauvage... (h) d'utiliser tout moyen de transport »; et la Loi définit « moyen de transport » par « tout véhicule, aéronef, bateau ou autre moyen servant au transport des personnes ou des biens ».

⁵⁴ *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*, C.R.C., ch. 1609, al. 3(1)k).

⁵⁵ *Règlement sur la zone marine protégée des îles Scott*, DORS/2018-119, al. 2(1)a).

Tableau 3. Réserve nationale de faune en milieu marin des îles Scott

Réserve protégée	Emplacement	Interdiction de déversement, de rejet ou d'immersion	Autres restrictions liées à la navigation	Application aux navires étrangers dans la ZEE?
Îles Scott	Eaux intérieures, mer territoriale et ZEE	Oui, mais ne s'applique pas aux navires exploités en vertu de la <i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada</i> , ni aux navires militaires étrangers sous le commandement du Canada.	Espèces envahissantes, par. 2(c) : il est interdit « <i>d'introduire un organisme vivant susceptible de nuire aux espèces sauvages ou de diminuer la qualité de leurs habitats dans la zone marine protégée</i> ». Distances d'approche, par. 2(e) : il est interdit « <i>de se trouver à moins de 300 m de la ligne des basses eaux des îles Triangle, Sartine ou Beresford</i> ». Ancrage, par. 2(f) : il est interdit « <i>d'ancrer un bâtiment ayant une jauge brute supérieure à 400 tonnes à moins d'un mille marin (1,852 m) de la ligne des basses eaux des îles Triangle, Sartine ou Beresford</i> ».	Seulement si elle est conforme à l'article 56 de la CNUDM (octroi au Canada, en tant qu'état côtier, de droits souverains aux fins de conservation et de gestion des ressources naturelles ainsi que de protection et de préservation de l'environnement).

Comme l'indique le tableau, la navigation près des îles Scott est autorisée conformément à la LMMC. Cela signifie que le ministère des Transports demeure responsable de réglementer la navigation en vertu d'autres lois⁵⁶, mais le ministère d'ECCC est responsable d'assurer la conformité en ce qui concerne le mouillage des navires dans la RNFM.

Une disposition de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* permet au ministère d'ECCC de déléguer ses pouvoirs à un autre ministère fédéral en vertu de la Loi⁵⁷. Le ministère d'ECCC peut aussi définir

des conditions que doit respecter le ministère délégué⁵⁸. Par exemple : le ministère peut déléguer des fonctions d'application ou d'administration de la loi au ministère des Transports ou au ministère des Pêches et des Océans. Puisque ces ministères assument déjà la responsabilité de la navigation dans cette zone, ils peuvent être mieux outillés pour remplir ce rôle. Par exemple, la Garde côtière canadienne (GCC) est un organisme spécialisé du MPO chargé de la navigation et du transport, y compris de l'intervention environnementale et de l'aide à l'application de la loi (voir la section sur la *Loi sur les océans*, ci-dessous).



© Tory Kallman

⁵⁶ Voir le *Règlement sur la zone marine protégée des îles Scott : foire aux questions*, sur le site du gouvernement du Canada : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/reserves-nationales-faune/existantes/iles-scott-milieu-marin/foire-aux-questions.html>

⁵⁷ LESC, par. 4.2(1).

⁵⁸ *Ibid.*

LOIS CANADIENNES RÉGISSANT LA NAVIGATION COMMERCIALE

En général, le cadre juridique canadien laisse au ministère des Transports le soin de réglementer le transport maritime et la navigation dans les AMP. Comme nous le verrons plus loin, le ministère des Transports a le pouvoir de réglementer la navigation dans les AMP et n'hésite pas à le faire. Néanmoins, la mise en place d'un mécanisme juridique serait utile au ministère responsable d'une AMP pour recommander un règlement de navigation au cabinet ou au ministère des Transports. Autrement, la coopération et la communication entre les ministères demeurent importantes pour assurer la protection réglementaire complète des AMP.



Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada

Ministère responsable : TC (entièrement); MPO (en partie)

À titre de principale loi régissant la navigation et le transport maritime, la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (LMMC) contient un certain nombre d'outils qui pourraient permettre de limiter les impacts de la navigation maritime dans les AMP. De plus, l'un des principaux objectifs de cette loi est de protéger le milieu marin contre les dommages causés par la navigation.⁵⁹ Certains outils de protection du milieu marin de la LMMC s'appliquent uniquement dans les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada, tandis que d'autres s'étendent jusqu'aux limites de la ZEE. Le champ d'application géographique de chaque outil est discuté au cas par cas, dans les pages suivantes.

Le ministère des Transports est le principal responsable de l'application de la LMMC, bien que le MPO et la GCC soient responsables de certaines parties de la Loi, notamment celles qui ont trait à l'intervention en cas de déversement⁶⁰. La présente section aborde les parties suivantes de la Loi :

- Partie 1 – dispositions générales, y compris la protection globale de l'environnement;
- Partie 4 – sécurité des bâtiments;
- Partie 5 – services de navigation; et
- Partie 8 et 9 – prévention de la pollution et intervention⁶¹.

⁵⁹ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26 [LMMC], par. 6(c).

⁶⁰ *Ibid.*, art. 9.

⁶¹ Bien qu'il ne soit pas inclus dans le présent examen, il convient de noter qu'en vertu de l'alinéa 207(2)b) de la LMMC, le/la gouverneur.e en conseil peut, sur recommandation du ministère, prendre des règlements régissant le bruit émis par le moteur des embarcations de plaisance. Même si les embarcations de plaisance dépassent le cadre du présent rapport, il s'agit de la seule disposition de la LMMC qui permet de réglementer explicitement le bruit.

Partie 1 – Protection globale de l’environnement

Paragraphe 10.1(1) – Arrêtés d’urgence

Résumé : L’article 10.1 permet au ministère de prendre un arrêté d’urgence en vertu de l’un ou l’autre des pouvoirs réglementaires prévus par la LMMC afin de faire face à un risque – direct ou indirect – menaçant la sécurité maritime ou le milieu marin.

Portée géographique : Les arrêtés peuvent avoir la même application géographique que les pouvoirs réglementaires en vertu desquels ils sont pris. Par exemple, un arrêté émis en vertu des pouvoirs réglementaires prévus au paragraphe 35.1(1) s’appliquera aux navires canadiens où qu’ils soient, et aux navires étrangers dans les eaux canadiennes et dans la ZEE du Canada.

Application : Le ministère des Transports a utilisé ce pouvoir pour protéger les épaulards résidents du Sud en Colombie-Britannique. Ainsi, l’Arrêté d’urgence visant la protection de l’épaulard (*Orcinus orca*) dans les eaux du sud de la Colombie-Britannique s’est appuyé sur les alinéas 35.1(1)k) et 136(1)f) de la LMMC pour introduire les mesures suivantes⁶² :

- l’obligation pour les navires de maintenir une distance d’approche de 400 m des épaulards résidents du Sud⁶³;
- l’obligation pour les navires d’observation des baleines de maintenir une distance d’approche de 200 m à 400 m, s’ils en ont l’autorisation⁶⁴;
- la création de « zones de refuge provisoires » pour les épaulards résidents du Sud en interdisant la navigation près des îles Pender et Saturna et du banc de Swiftsure⁶⁵.

Dans ce cas-ci, l’arrêté d’urgence était valide pendant cinq mois, mais de nombreuses dispositions ont été renouvelées à la suite d’un deuxième arrêté pris en 2020⁶⁶. Les arrêtés d’urgence sont valides pour une période maximale d’un an avec possibilité d’être prolongés par le/la gouverneur.e en conseil pour une période maximale de deux ans après la période initiale applicable⁶⁷. Le/la gouverneur.e en conseil peut également choisir de le transformer en règlement dont l’application est la même⁶⁸.

Article 35.1 – Règlements sur la protection du milieu marin

Résumé : L’article 35.1 énonce les pouvoirs réglementaires dont dispose le/la gouverneur.e en conseil, sur recommandation du ministère, pour protéger le milieu marin. Ces pouvoirs comprennent les mesures suivantes :

- des pratiques et procédures à suivre relativement à la navigation;
- un système de gestion des impacts de la navigation et du transport maritimes sur le milieu marin;
- des routes obligatoires ou recommandées;
- des restrictions ou des interdictions liées à l’utilisation, la navigation, le mouillage, l’amarrage ou l’ancrage des navires;
- des exigences en matière de conception, de construction, de certification et d’inspection des navires⁶⁹.

Portée géographique : Les règlements pris en vertu de l’article 35.1 s’appliquent également aux navires canadiens où qu’ils se trouvent et aux navires étrangers dans les eaux canadiennes (eaux intérieures et mer territoriale du Canada), ainsi que dans la ZEE.⁷⁰ Cependant, les navires étrangers qui bénéficient d’un droit de passage inoffensif et qui ne font pas escale dans les ports canadiens peuvent ne pas être soumis à une inspection par TC.

⁶² Arrêté d’urgence visant la protection de l’épaulard (*Orcinus orca*) dans les eaux du sud de la Colombie-Britannique, 27 mai 2019 (en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada).

⁶³ *Ibid.*, par. 3(1).

⁶⁴ *Ibid.*, par. 3(3), art. 4.

⁶⁵ *Ibid.*, art. 5 et annexe 2.

⁶⁶ Arrêté d’urgence de 2020 visant la protection de l’épaulard (*Orcinus orca*) dans les eaux du sud de la Colombie-Britannique, 31 mai 2020 (en vertu de la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada).

⁶⁷ LMMC, les par. 10.1(2)-(3).

⁶⁸ LMMC, al. 10.1(2)b).

⁶⁹ *Ibid.*, al. 35.1(1)h)(k).

⁷⁰ *Ibid.* art.8, par. 35.1(1). Le terme « eaux canadiennes » fait généralement référence aux eaux intérieures et à la mer territoriale du Canada; voir note en bas de page 74, ci-dessous.

Application : La LMMC permet également au ministère des Transports de modifier par arrêté bon nombre des règlements adoptés en vertu de l'article 35.⁷¹ Les règlements modifiés sont valides pour une période maximale d'un an⁷². Ce pouvoir de prendre un arrêté permet au ministère des Transports de mettre en place des mesures de réglementation pour protéger l'environnement, tout en conservant la souplesse nécessaire pour modifier rapidement les routes recommandées ou d'autres restrictions à la navigation s'il existe une raison pressante de le faire sur le plan économique, de la sécurité ou autre.

Partie 4 – Sécurité des bâtiments

Paragraphe 120(1) – Règlements sur la sécurité des bâtiments

Résumé : Les dispositions de la LMMC relatives à la sécurité des navires et du personnel comprennent des mécanismes disponibles pour la protection environnementale, car les deux sont souvent liés, notamment lorsqu'il s'agit de faire face aux risques d'échouement et de déversement. Entre autres, le/la gouverneur.e en conseil peut prendre des règlements visant à :

- protéger les zones côtières ou environnementalement vulnérables (y compris les AMP);
- prévenir les collisions en eaux canadiennes ou dans la ZEE⁷³.

Portée géographique : La plupart des règlements sur la sécurité des navires ont une application plus restreinte que ceux liés à la protection générale de l'environnement : ils s'appliquent aux navires canadiens où qu'ils se trouvent, mais aux navires étrangers seulement dans les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada.⁷⁴ Ainsi, à l'exception du

pouvoir réglementaire de prévenir les collisions dans les eaux canadiennes ou la ZEE, les règlements sur la sécurité des navires ne s'appliqueraient pas aux navires étrangers dans la ZEE⁷⁵.

Application : Les deux pouvoirs réglementaires les plus pertinents se rapportent à la capacité du ministère de réglementer ou d'interdire l'exploitation de navires dans les zones écosensibles, et aux règlements sur le transport de marchandises. En vertu de ce pouvoir, le ministère peut réglementer le type de marchandises autorisé pour les navires dans la zone⁷⁶. Cette mesure pourrait réduire les risques de déversement accidentel de substances volatiles, dangereuses ou toxiques dans une zone vulnérable.

Partie 5 – Services de navigation

Alinéa 136(1)f – Règlements sur les services de navigation

Résumé : L'alinéa 136(1)f permet au gouvernement, « dans l'intérêt public et afin d'assurer la sécurité et l'efficacité de la navigation ou de protéger l'environnement, [de] réglementer ou [d']interdire la navigation, le mouillage et l'amarrage des bâtiments »⁷⁷. Cette disposition est très similaire au pouvoir réglementaire accordé en vertu de l'alinéa 35.1(1)k⁷⁸.

Portée géographique : Le champ d'application géographique de cette disposition n'est pas clair. D'autres dispositions du paragraphe 136(1) précisent qu'elles s'appliquent en eaux canadiennes, mais l'alinéa 136(1)f ne le précise pas. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, la disposition est similaire à l'alinéa 35.1(1)k, de sorte que tout règlement pris pour protéger le milieu marin peut s'appuyer sur l'application géographique étendue de cette disposition.

71 *Ibid.*, par. 35.1(2). Le pouvoir de modifier un règlement par arrêté s'applique à tout règlement pris en vertu de l'alinéa 35.1(1)h « concernant les pratiques et procédures à suivre »; (j) « concernant les routes obligatoires et les routes recommandées » et (k) « réglementant ou interdisant l'utilisation, la navigation, le mouillage et l'amarrage des bâtiments ou catégories de bâtiments »

72 *Ibid.*, par. 35.1(3).

73 *Ibid.*, s. al. 120(1)k(i).

74 LMMC art. 105. Bien que le terme « eaux canadiennes » n'est pas défini dans la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, il a été défini dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. 1985, ch. S-9, maintenant abrogée, comme « la mer territoriale du Canada et toutes les eaux intérieures du Canada ». Ce même terme est défini dans la *Loi sur le cabotage*, L.C. 1992, ch. 31, art. 2 et la *Loi sur le pilotage*, L.R.C. 1985, ch. P-14, art. 2 comme les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada. De plus, le *Règlement sur le contrôle et la gestion de l'eau de ballast* et le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* conformément à la *Loi sur la marine marchande du Canada* définissent les « eaux de compétence canadienne » comme étant les eaux canadiennes et la ZEE du Canada, ce qui suggère la même définition des eaux canadiennes que celle énoncée ci-dessus. Voir aussi le paragraphe 35(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c I-2, qui précise que les eaux canadiennes comprennent les eaux intérieures et la mer territoriale.

75 LMMC art. 105.

76 *Ibid.*, les s.-al. 120(1)k(o) et (s).

77 *Ibid.*, al. 136(1)f).

78 L'alinéa 35.1(1)k de la LMMC permet au gouvernement de prendre des règlements « réglementant ou interdisant l'utilisation, la navigation, le mouillage et l'amarrage des bâtiments ou catégories de bâtiments », dans le but général de protéger le milieu marin.

Application : Comme mentionné précédemment, le ministère des Transports a pris l'Arrêté d'urgence visant la protection de l'épaulard (*Orcinus orca*) dans les eaux du sud de la Colombie-Britannique en vertu des alinéas 136(1)f) et 35.1(1)k), afin de restreindre les distances d'approche des navires et de créer des zones de refuge provisoires pour ces mammifères. Le gouvernement a également adopté le Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments et le Règlement sur le mouillage de navires en vertu du paragraphe 136(1) qui prévoient des zones interdites aux navires et des zones interdites au mouillage.

Règlement sur la sécurité de la navigation

Résumé : Le *Règlement sur la sécurité de la navigation* interdit le mouillage de tout navire dans les « eaux interdites »⁷⁹.

Portée géographique : Actuellement, le mouillage est interdit dans cinq aires marines, y compris la baie Conception et le détroit de Random à Terre-Neuve, le détroit de Northumberland entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, les entrées du canal de Welland en Ontario, et la baie de Parry à Metchosin, en Colombie-Britannique⁸⁰.

Application : Le règlement constitue le fondement pour interdire le mouillage dans les AMP, en partie ou en totalité. Toutefois, il faudrait indiquer en annexe l'emplacement de l'AMP, ou une zone à l'intérieur de celle-ci. Au moins deux zones dans des AMP (Cook Banks dans les îles Scott et le mont sous-marin SGAan Kinghlas-Bowie) sont d'une profondeur maximale d'environ 100 m, donc assez peu profondes pour permettre le mouillage.

Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments

Résumé : Bien que le *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments* ne soit pas strictement lié à la navigation commerciale, il permet néanmoins au ministère des Transports d'imposer aux bâtiments non commerciaux des restrictions spatiales, par exemple, interdire la navigation dans certaines zones à tous les bâtiments ou aux bâtiments

motorisés, et limiter la vitesse et certaines activités récréatives, comme le ski nautique, dans d'autres zones⁸¹.

Portée géographique : Le règlement s'applique principalement aux zones d'eau douce, mais certaines restrictions limitent le trafic maritime sur la côte du Pacifique. Notamment :

- l'interdiction de mouiller un bâtiment dans la partie de la baie Howe située au nord de l'anse Porteau⁸²;
- l'imposition d'une limite de vitesse maximale de 6 km/h dans le bras de mer Pendrell, pour protéger les huîtres et les conchylicultures du Pacifique⁸³;
- l'exclusion des bateaux à moteur à essence et électrique près de la plage Crescent, dans la baie Boundary et dans la baie Cowichan⁸⁴;
- la restriction des heures de mouillage dans la baie de False Creek, à Vancouver⁸⁵.

Application : Cette réglementation constitue le fondement pour établir des zones interdites, des limites de vitesse et des zones d'interdiction de mouillage à l'intérieur des AMP existantes et futures, dans les eaux douces ou marines.



79 *Règlement sur la sécurité de la navigation* (2019-100, 302).

80 *Ibid.*, annexe 5..

81 *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments* (DORS/2008-120), art. 2.

82 *Ibid.*, art. 2, annexe 1.

83 *Ibid.*, par. 2(5), annexe 6.

84 *Ibid.*, par. 2(2), annexe 2.

85 *Ibid.*, les art. 13-14.

Parties 8 et 9 – prévention et intervention en matière de pollution dans le milieu marin

Résumé : La partie 8 de la LMMC aborde la prévention de la pollution et la lutte contre celle-ci qui relèvent à la fois de TC et du MPO. La partie 9 traite exclusivement des responsabilités de TC en matière de prévention de la pollution. Les dispositions de ces articles réglementent le rejet des eaux de ballast et autres rejets pour prévenir la libération d'espèces envahissantes ou d'agents pathogènes dangereux dans les eaux canadiennes⁸⁶.

Portée géographique : Les dispositions des parties 8 et 9 s'appliquent à tous les navires, canadiens et étrangers, dans les eaux canadiennes et dans la ZEE⁸⁷.

Application : Cette partie de la LMMC constitue le fondement d'un certain nombre de pouvoirs réglementaires pour limiter les divers impacts liés aux rejets et à la pollution provenant des navires.

Articles 175.1 et 189 – Pouvoirs relatifs à l'organisation du trafic maritime

Résumé : Le ministère des Transports a le pouvoir de dérouter les navires qui transportent, rejettent ou risquent de rejeter un polluant dans les eaux canadiennes et la ZEE⁸⁸. Les agent.e.s d'intervention environnementale qui sont chargé.e.s de faire respecter le régime de prévention de la pollution ont les mêmes pouvoirs que le ministère pour ordonner un changement d'itinéraire aux navires qui polluent activement ou qui risquent de le faire. De plus, les agente.s d'intervention environnementale peuvent ordonner aux bâtiments de sortir de la zone des eaux canadiennes et de la ZEE ou de ne pas y entrer, ou de respecter la limite de vitesse fixée lorsqu'ils se trouvent dans ces eaux⁸⁹.

Portée géographique : Ces dispositions s'appliquent à tous les navires, canadiens et étrangers, dans les eaux canadiennes et la ZEE⁹⁰.

Application : Ces pouvoirs peuvent être utilisés pour protéger les AMP des navires transportant des charges toxiques, surtout dans le cas où les conséquences d'un déversement seraient catastrophiques.

Règlement sur le contrôle et la gestion de l'eau de ballast

Résumé : La partie 9 de la LMMC et le *Règlement sur le contrôle et la gestion de l'eau de ballast* régissent la gestion de l'eau de ballast.

Portée géographique : Le règlement s'applique à tous les navires dans les eaux de compétence canadienne, y compris les eaux intérieures, la mer territoriale et la ZEE.

Application : Le règlement exige que les navires gèrent l'eau de ballast avant leur entrée dans la ZEE du Canada afin de minimiser l'introduction d'organismes aquatiques ou d'agents pathogènes nuisibles provenant dans les eaux de compétence canadienne⁹¹. Plus précisément, l'eau de ballast puisée à l'extérieur des 200 NM de la ZEE du Canada ne doit pas être rejetée dans les eaux de la ZEE du Canada⁹². Il existe des exceptions pour les situations d'urgence⁹³. Si les exigences relatives au renouvellement de l'eau de ballast à une distance d'au moins 200 NM du rivage ne peuvent être respectées en raison d'une défaillance du système de traitement d'un navire ou parce que cela compromettrait la stabilité ou la sécurité d'un navire ou de son équipage, le règlement prévoit d'autres zones de renouvellement⁹⁴.

Cependant, l'une de ces zones prévues par le règlement intègre des restrictions pour protéger la nation Haida et l'AMP du mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie, désignée en vertu de la Loi sur les océans, en exemptant de la zone de renouvellement élargie les eaux situées dans un rayon de 50 milles marins du mont sous-marin Bowie⁹⁵. Comme le montre cet exemple, le règlement relatif à l'eau de ballast contient des dispositions claires pour

86 LMMC, s.-al. 190(1)f)(g).

87 Ibid., art. 166.

88 LMMC, art. 189.

89 Ibid., art. 175.1.

90 Ibid., par. 166(1).

91 Ibid., par. 4(2). *Règlement sur le contrôle et la gestion de l'eau de ballast* (DORS/2011-237), par. 4(2).

92 Ibid., art. 6.

93 Ibid., par. 4(5). Il y a une exception à ces exigences dans le chenal Laurentien (voir Ibid., art. 6) qui peut avoir une incidence sur l'AMP du chenal Laurentien.

94 Ibid., par. 6(4).

95 Ibid., al. 6(4)b).

introduire des restrictions plus strictes sur la gestion de l'eau de ballast afin de protéger la diversité biologique unique des AMP et de leurs environs. Le règlement pourrait également être modifié pour empêcher le renouvellement d'eau de ballast à une distance définie de toute AMP.

Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux

Résumé : Le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, adopté en vertu de la LMMC, réglemente les rejets des bâtiments, y compris la pollution provenant des navires, les eaux usées, les ordures, les eaux grises, l'eau de ballast et les émissions atmosphériques. Ce règlement résulte principalement de l'adoption de la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires* (MARPOL).

Portée géographique : Ce règlement peut s'appliquer à tous les navires dans les eaux de compétence canadienne, y compris les eaux intérieures, la mer territoriale et la ZEE⁹⁶. Cependant, il existe des exceptions pour les navires étrangers dans certaines circonstances ou pour certains types de rejets.

Les navires dans les eaux de compétence canadienne doivent signaler tout rejet ou risque de rejet aux autorités compétentes dès que le rejet se produit ou que le risque qu'il se produise est imminent⁹⁷.

Application :

Zones de non-rejet

Le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* pourrait être modifié pour restreindre le rejet d'eaux usées, de mélange d'eau et d'hydrocarbure, de résidus de cargaison et d'autres liquides nocifs dans des aires marines particulières. En vertu de la réglementation actuelle, les rejets dans les eaux de la Section I (la plupart des eaux intérieures et les zones de pêche

1, 2 et 3) sont soumis à des normes plus strictes que dans les eaux de la Section II (la plupart des autres eaux), ou sont carrément interdits⁹⁸. Par ailleurs, les zones d'eaux usées désignées, où les eaux usées rejetées doivent être traitées selon des normes strictes⁹⁹, sont énumérées à l'annexe 2 du Règlement. Il existe une exception à ces normes en cas d'accident ou d'urgence¹⁰⁰.

Le règlement de zonage des rejets pourrait être élargi pour inclure des interdictions formelles, des autorisations sous certaines conditions, ou l'obligation de respecter des normes plus strictes. Ces dispositions pourraient mieux protéger les eaux adjacentes au littoral canadien et les zones de pêche importantes. Des mesures de protection semblables ou plus strictes pourraient s'appliquer aux AMP.

Rejet des eaux grises

Portée : Cet article du Règlement s'applique aux navires qui se trouvent dans les eaux de compétence canadienne autres que les eaux arctiques¹⁰¹.

Le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* définit les eaux grises comme étant les eaux provenant des éviers, des machines à laver, des baignoires, des douches ou des lave-vaisselle¹⁰². La définition exclut les eaux usées et les eaux provenant des salles des machines ou des ateliers¹⁰³.

Le règlement stipule que le ou la représentant.e autorisé.e d'un navire doit s'assurer que le rejet d'eaux grises par ou depuis le navire n'entraîne pas de dépôt de solides dans l'eau ni la formation d'un film huileux sur la surface¹⁰⁴. Les termes « solides » ou « film huileux » ne sont pas définis et le type de substances autorisées dans les rejets d'eaux grises n'est pas précisé.

Le règlement des AMP pourrait suivre l'exemple du règlement de l'AMP du Banc-des-Américains qui restreint le rejet des eaux grises. Cette disposition

⁹⁶ *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, DORS/2012-69, art. 1(1), 3..

⁹⁷ *Ibid.*, art. 132.

⁹⁸ *Ibid.*, par 1(1), « eaux de la section I » et « eaux de la section II », les art. 30 (rejets de substances huileuses), 67 (substances liquides nocives), 96 (eaux usées), les par. 97(2) (analyse de l'effluent), 101(1) (ordures), 126(2) et (3) (rejet de polluants). Voir également le Décret sur les zones de pêche du Canada (zones 1, 2 et 3), le Décret sur les zones de pêche du Canada (zones 4 et 5) et le Décret sur les zones de pêche du Canada (zone 6) en vertu de la Loi sur les océans, supra, note 8.

⁹⁹ *Ibid.*, art. 1(1), 30, 96, 102 et 102.

¹⁰⁰ *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, art. 5.

¹⁰¹ *Ibid.*, par. 131.1(2).

¹⁰² Cette définition est incorporée par renvoi au récent *Règlement sur la zone de protection marine du Banc-des-Américains*, DORS/2019-50.

¹⁰³ *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, DORS/2012-69, par. 131.1(1).

¹⁰⁴ *Ibid.*, par. 131.1(4).

pourrait être ajoutée à la réglementation existante ou devenir une norme pour toutes les futures AMP. De plus, cette mesure serait conforme avec le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* en ce qui concerne le rejet d'eaux usées et d'eaux grises, car ces rejets ne servent pas à la navigation, sauf dans les cas d'urgence qui font déjà l'objet d'une exception dans le *Règlement*¹⁰⁵.

Rejet d'eaux usées

Portée : La portée de cet article du *Règlement* n'est pas claire, mais elle semble s'étendre à tous les navires, sauf indication contraire dans une disposition spécifique. Le Canada a l'autorité absolue pour réglementer ou interdire le rejet d'eaux usées dans ses eaux intérieures.

Le *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux* définit les eaux usées comme les déchets humains et les déchets provenant d'autres animaux vivants; les eaux provenant des toilettes, des locaux réservés aux soins médicaux et des espaces utilisés pour des animaux vivants¹⁰⁶. Cette définition est incorporée par renvoi au *Règlement sur la zone de protection marine du Banc-des-Américains*.

Comme mentionné précédemment, le rejet d'eaux usées est strictement réglementé en fonction de l'emplacement du rejet et de la concentration de l'eau résiduaire. Dans un rayon de 3 NM du rivage, le rejet d'eaux usées brutes est interdit, à quelques exceptions près. En outre, tous les navires doivent traiter les eaux usées à l'aide d'un appareil d'épuration marine avant de les rejeter. La réglementation prévoit également des zones désignées de rejet et, contrairement à ce que laisse croire leur nom, le rejet dans ces zones est soumis à des normes très strictes (concentration de coliformes inférieure à 14 par 100 ml, contre 250 par 100 ml dans les autres zones)¹⁰⁷.

Une solution efficace pour limiter les rejets d'eaux usées serait de désigner toutes les AMP qui ne se trouvent pas dans les eaux intérieures ou à moins de 3 NM du rivage comme des zones d'eaux usées afin

qu'elles soient protégées par des normes plus strictes à cet égard. Autrement, des modifications pourraient être apportées au règlement pour permettre l'interdiction complète des rejets d'eaux usées dans toutes les AMP.

Avis aux navigateurs

En vertu de la Loi sur les océans, la Garde côtière canadienne (GCC), sous le mandat du MPO, est habilitée à fournir des services de communication et de trafic maritimes¹⁰⁸, y compris le déploiement d'aides à la navigation physiques et les *Avis aux navigateurs* qui fournissent aux navires de l'information sur la sécurité de la navigation.

Les *Avis aux navigateurs* servent aussi à communiquer les mesures volontaires et réglementaires liées à la conservation marine, notamment, les limites des AMP et les règlements qui s'y appliquent.

Ils peuvent également annoncer des mesures de précaution volontaires visant à protéger l'environnement. Par exemple, une partie de l'AMP du Gully est reconnue comme un sanctuaire de baleines par le MPO depuis 1994, et la GCC publie chaque année un *Avis aux navigateurs* contenant des directives volontaires pour les activités de navigation dans cette zone¹⁰⁹. Les *Avis aux navigateurs* servent aussi à accroître la sensibilisation à des zones particulières des AMP, comme les zones sensibles pour la reproduction et la recherche de nourriture, ou les zones fréquentées par les mammifères marins.

Obligations internationales

En vertu de la LMMC, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un navire étranger contrevient à l'une des conventions internationales ou l'un des protocoles (énoncés à l'annexe 1 de la Loi), le ministère peut ordonner à ce navire de quitter les eaux intérieures ou la mer territoriale du Canada, ou de ne pas entrer dans les eaux canadiennes s'il se trouve encore à l'extérieur de ses limites¹¹⁰. Ce pouvoir est limité si l'ordonnance pose un danger imminent pour la

105 *Ibid.*, par. 131.1(3) énonce les exceptions.

106 *Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux*, par. 1(1).

107 *Ibid.*, art. 96.

108 *Loi sur les océans*, supra, note 8, par. 41(1).

109 *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation de l'AMP du Gully*. Gazette du Canada, Partie II, Vol 138, No 10, DORS/2004-112.

<https://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/documents/mpa-zpm/gully/Gully-RIAS.pdf>

110 LMMC, par. 227(1).

sécurité du navire ou de toute personne à son bord, ou pour l'environnement¹¹¹.

Les annexes 1 et 2 de la LMMC énumèrent les conventions, les protocoles et les résolutions internationales ratifiés par le Canada, et portant sur des questions relevant du champ d'application de la Loi¹¹². Cela comprend les conventions et les protocoles relatifs à la prévention des collisions, la prévention de la pollution par les hydrocarbures et d'autres polluants provenant des navires, le contrôle des systèmes antisalissures et le contrôle et la gestion des eaux de ballast. La Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974 (SOLAS) et la MARPOL sont d'une importance particulière pour ce rapport et sont discutées plus en détail dans la section sur le droit international ci-dessous.



111 *Ibid.*, par. 227(2).

112 *Ibid.* art. 29..

113 *Loi sur le pilotage*, L.R.C. 1985, ch. P-14. En 2019, la *Loi sur le pilotage* a été modifiée par le projet de loi C-97, Loi no 1 d'exécution du budget qui a reçu la sanction royale le 21 juin 2019.

114 *Loi sur le pilotage*, par. 2(a).

115 *Loi sur le pilotage*, par. 38.01(1).

116 *Ibid.*, art. 18.

117 La loi ne précise pas clairement si les administrations de pilotage ont compétence dans la ZEE, bien que Transports Canada ait indiqué que, selon son interprétation, l'annexe de la Loi fait référence aux « eaux canadiennes » et ne s'applique pas à la ZEE.

Loi sur le pilotage

Ministère responsable : Transports Canada

La *Loi sur le pilotage* vise à assurer un pilotage sécuritaire et efficace dans les océans du Canada en exigeant qu'un ou une pilote se trouve à bord des navires dans les eaux où la navigation est difficile¹¹³. Les modifications apportées à la Loi en 2019 ont permis de redéfinir les objectifs du service de pilotage pour y inclure « la protection de la santé humaine, des biens et de l'environnement¹¹⁴ ».

Un ou une pilote est un.e guide expert.e possédant des connaissances locales spécifiques et représentant la Couronne sur un navire. Le/la pilote peut être titulaire d'un brevet ou être un.e membre régulier.ère de l'équipage d'un navire titulaire d'un certificat de pilotage dans une zone de pilotage obligatoire¹¹⁵. Il/elle n'assume pas la conduite du navire, mais aide à la navigation en fournissant des conseils au/à la capitaine; ce/te dernier.ère demeure responsable, car il/elle prend toutes les décisions définitives concernant la navigation du navire.

Des administrations de pilotage ont été établies dans l'océan Atlantique, l'océan Pacifique, les Grands Lacs, le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay. Le rôle des pilotes varie d'une région à l'autre, et chaque administration a sa propre réglementation. L'objectif des administrations est de gérer un service de pilotage efficace pour la sécurité de la navigation¹¹⁶. Actuellement, ces administrations agissent dans les mers territoriales et les eaux intérieures du Canada, mais pas dans la ZEE¹¹⁷.

Dérogação dans les zones de pilotage obligatoire

Le règlement pris en vertu de la loi établit des zones de pilotage obligatoire¹¹⁸. Lorsqu'ils traversent ces zones, les navires qui répondent à la définition de « navires assujettis au pilotage obligatoire » sont tenus d'avoir un.e pilote à bord¹¹⁹. Toutefois, l'Administration de pilotage a le pouvoir de dispenser les demandeurs qualifiés de cette exigence, sous réserve des conditions qu'elle choisit d'imposer¹²⁰. L'une de ces conditions peut être une zone « interdite » où les navires ne peuvent pas passer sans pilote.

Ce pouvoir a été utilisé en réponse au naufrage du remorqueur *Nathan E. Stewart* en 2016. L'Administration de pilotage du Pacifique a créé plusieurs zones interdites pour les navires transportant, poussant ou remorquant des cargaisons d'hydrocarbures dans le secteur de la côte centrale de la Colombie-Britannique¹²¹. Ces zones, définies en consultation avec les Premières Nations, les communautés touchées, l'industrie et le gouvernement, étaient particulièrement à risque en cas de bris mécanique, tant pour la sécurité humaine que pour la pollution environnementale¹²².

TC pourrait exiger le pilotage obligatoire dans toutes les AMP situées dans les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada en vertu de la *Loi sur le pilotage*, en adoptant des règlements supplémentaires en vertu de la Loi. Le pilotage obligatoire, soit dans les zones interdites faisant l'objet d'une dérogation ou les zones créées en vertu de la réglementation, pourrait réduire de deux façons les impacts de la navigation dans les AMP.

Premièrement, cela inciterait et peut-être obligerait les pilotes à se renseigner sur les AMP locales, ce qui les sensibiliserait davantage à ces zones et aux raisons d'éviter d'y naviguer. Cette mesure peut être implantée par TC par des offres de formations et d'éducation. L'éducation des pilotes au sujet des risques spécifiques qui menacent les zones ou les espèces fragiles au sein d'une AMP pourrait amener le contournement de ces zones particulièrement vulnérables aux rejets autorisés ou aux collisions des navires.

Deuxièmement, le temps additionnel et le coût potentiel du pilotage pourraient inciter les navires à éviter complètement les AMP. Toutefois, TC devrait collaborer avec les administrations de pilotage et l'industrie du transport maritime pour encourager les navires à employer un.e pilote dans les aires marines vulnérables ou protégées en misant sur la valeur ajoutée de leurs connaissances et de leur expertise pour réduire les impacts environnementaux et, éventuellement, éviter des amendes ou autres obligations pour les navires et leurs équipages.

Il existe des précédents dans d'autres pays en matière de pilotage obligatoire dans les AMP. Par exemple, l'Australie a adopté une loi exigeant le pilotage obligatoire dans toute la zone de la Grande barrière de corail. Les exigences en matière de pilotage ont commencé par des mesures volontaires, mais elles sont finalement devenues obligatoires et ont été approuvées par l'Organisation maritime internationale (OMI)¹²³. La loi qui régit le parc marin de la Grande barrière de corail s'applique à tous les navires, y compris les navires étrangers, se trouvant dans les eaux intérieures, la mer territoriale et la ZEE de l'Australie¹²⁴.

118 En vertu de la version précédente de la *Loi sur le pilotage*, les administrations de pilotage réglementaient l'octroi des brevets aux pilotes maritimes, établissaient les zones de pilotage obligatoire pour les navires et prescrivaient les catégories de navires qui étaient assujetties au pilotage obligatoire. En vertu de la loi nouvellement modifiée, les administrations de pilotage n'ont plus le pouvoir d'édicter des règlements. Cette responsabilité, y compris le pouvoir de définir des zones de pilotage obligatoire, a été transférée au.à la gouverneur.e en conseil (sur recommandation du ministère des Transports). De même, le pouvoir d'accorder un brevet aux pilotes maritimes a été transféré au ministère des Transports. Ce changement pourrait être une tentative d'harmonisation des régimes de réglementation entre toutes les zones de pilotage.

119 Le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* (C.R.C., ch. 1270), art. 9, définit les navires assujettis au pilotage obligatoire comme tout navire d'une jauge brute de plus de 350 tonneaux qui n'est pas une embarcation de plaisance, et toute embarcation de plaisance d'une jauge brute de plus de 500 tonneaux, avec quelques exceptions. Toutefois, cette définition varie selon la région de pilotage.

120 Voir *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*.

121 *Norme de prudence pour les dispenses de pilotage de l'Administration de pilotage du Pacifique Lignes directrices sur la mise en œuvre*, (15 septembre 2017), en ligne: <https://ppa.gc.ca/standard/pilotage/2021-01/Norme%20de%20prudence%20de%20l%27APP%20pour%20les%20dispenses%20de%20pilotage%20-%20le%2015%20septembre%202017.pdf> Les zones interdites : détroit de FitzHugh, passage Lama, chenal Seaforth, Boat Bluff et passage Heikish, chenal Princess Royal, chenal Grenville, entrée Laredo et chenal Principe.

122 Greenwood Maritime Solutions Ltd., *A Risk Assessment of the Pacific Pilotage Authority's Process for Granting Waivers from Compulsory Pilotage on the BC Coast*. Rapport préparé pour l'Administration de pilotage du Pacifique (23 mai 2017), rapport de GSML sur les dérogations à l'APP 11/16, Victoria (C.-B.).

123 Voir *Great Barrier Reef Marine Park Authority, Compulsory Pilotage* : gbrmpa.gov.au/our-work/Managing-multiple-uses/shipping/compulsory-pilotage.

124 *Great Barrier Reef Marine Park Act 1975*, No. 85, par. 5(3).

Loi canadienne sur la protection de l'environnement

Ministère responsable : ECCC

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999* (LCPE) réglemente le rejet et l'élimination de substances dans l'environnement, y compris le milieu marin¹²⁵. La section 3 de la partie 7 de la LCPE aborde l'immersion en mer dans les eaux intérieures, la mer territoriale et la ZEE du Canada¹²⁶.

Immersion en mer

La LCPE interdit l'immersion en mer de toute substance sans l'obtention d'un permis, et le ministère n'accorde un permis que pour les « déchets ou autres matières » énumérés à l'annexe 5 de la Loi. Cela inclut les déblais de dragage, les déchets de poisson, les matières géologiques inertes, les matières organiques d'origine naturelle et les substances volumineuses¹²⁷. La LCPE interdit également l'incinération d'une substance à bord d'un navire, à moins qu'il ne s'agisse de déchets produits à bord ou qu'un permis d'incinération soit délivré¹²⁸.

Il faut noter que la LCPE ne réglemente pas l'élimination de substances « résultant directement ou indirectement de l'utilisation normale d'un navire »¹²⁹, et il n'est pas clair si cette définition inclut le rejet d'eaux grises, d'eau de ballast et d'autres substances comme les eaux usées qui pourraient être néfastes pour les AMP. Toutefois, ces rejets sont réglementés par la LMMC, dont il est question ci-dessus.

Lorsqu'il délivre un permis autorisant l'immersion en mer, le ministère doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs énumérés à l'annexe 6 de la Loi¹³⁰, notamment :

- les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques de la colonne d'eau et du fond marin;
- l'emplacement des agréments, des valeurs et des autres utilisations de la zone;

- une évaluation des effets des déchets sur les substances existantes;
- la viabilité économique et opérationnelle¹³¹.

Le *Règlement sur les demandes de permis pour l'immersion en mer* en vertu de la LCPE exige en outre que le demandeur se de permis dresse la liste des zones sensibles situées à proximité du lieu d'immersion proposé, y compris les AMP, les réserves écologiques, les refuges d'oiseaux migrateurs, les habitats essentiels d'espèces en péril, les zones récréatives et les zones de beauté naturelle ou d'importance culturelle, historique, scientifique ou biologique.¹³²

Néanmoins, le ministère a le pouvoir de délivrer des permis en vertu de la LCPE autorisant l'immersion et l'élimination dans les AMP. Leur protection dépend de la législation en vertu de laquelle chaque AMP a été créée. Par exemple, comme mentionné plus tôt, l'article 14 de la Loi sur les AMNCC permet l'immersion et le rejet dans les aires protégées s'ils sont autorisés en vertu de la LCPE. Le rejet et l'immersion sont explicitement interdits dans certaines AMP créées en vertu de la *Loi sur les océans*, alors que dans le cas d'autres AMP, le règlement prévoit seulement une interdiction générale de perturber, d'endommager ou de détruire la vie marine et les habitats, ce qui comprend probablement l'immersion de déchets et d'autres substances.

Étant donné les incohérences de leur réglementation, les AMP gagneraient à être protégées par l'élaboration d'un règlement général ou de lignes directrices encadrant la délivrance d'un permis d'immersion en mer à proximité des AMP. D'ailleurs, les exigences du *Règlement sur les demandes de permis pour l'immersion en mer* suggèrent que ECCC réfléchit déjà à cet enjeu. Ces lignes directrices pourraient définir des zones tampons acceptables autour des AMP et des zones sensibles, et imposer des limites sur le type de substances pouvant être déversées.

¹²⁵ La LCPE intègre des parties des deux conventions internationales : La *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières* (la Convention de Londres) signée par le Canada le 29 décembre 1972, et le *Protocole à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets* (le Protocole de Londres), adopté en 1996 et modifié à l'occasion.

¹²⁶ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, L.C. 1999, ch. 33, par. 122(2). Ci-après LCPE.

¹²⁷ LCPE, annexe 5.

¹²⁸ *Ibid.*, les par. 126(1) et (1.1).

¹²⁹ *Ibid.*, al. 122(1)h).

¹³⁰ *Ibid.*, par. 127(3).

¹³¹ *Ibid.*, art. 11, annexe 6, art. 11. Pour plus de détails sur les permis d'immersion en mer, voir aussi le *Règlement sur l'immersion en mer*, DORS/2001-275.

¹³² *Règlement sur les demandes de permis pour l'immersion en mer*, SOR 2014/177, annexe 1

Loi sur la responsabilité en matière maritime

Ministère responsable : Transports Canada

La *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (LRMM) aborde les enjeux relatifs à la responsabilité de l'industrie du transport maritime, y compris le partage et la limite de la responsabilité, et la responsabilité en cas de pollution et de déversement.

La partie 6 de la LRMM intègre plusieurs conventions internationales sur la pollution au droit canadien, couvrant des sujets comme les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et les hydrocarbures de soute, et les substances nocives et potentiellement dangereuses.

La partie 7 de la LRMM établit la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, un fonds national qui paye les frais de décontamination par des tiers lors d'un déversement dans la mer territoriale et la ZEE du Canada. La LRMM intègre aussi plusieurs fonds internationaux de lutte contre la pollution qui ont le même objectif.

Conformément à la LRMM, les propriétaires de navires sont strictement responsables des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et des coûts liés à la prévention et à la décontamination des déversements dans les eaux canadiennes. Si un dommage environnemental résulte d'un déversement, le propriétaire du navire est responsable d'assumer les coûts des « mesures raisonnables de remise en état » de l'environnement.

Il est possible que des modifications soient apportées à la LRMM pour accroître la responsabilité en cas de déversement perturbant les AMP. Par exemple, accroître les responsabilités, éliminer la limite de la responsabilité relative à la restauration des AMP ou exiger le versement d'une compensation pour les dommages causés aux AMP dans un fonds de restauration marine. De telles modifications pourraient encourager la vigilance des navires lorsqu'ils traversent des AMP ou amener ceux-ci à éviter complètement ces aires protégées.

¹³³ *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* L.R.C. (1985), ch. A-12).

¹³⁴ *Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique*, DORS/2017-286.

¹³⁵ Gouvernement du Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique : Exercer notre souveraineté et promouvoir à l'étranger la Stratégie pour le Nord du Canada*, 2010. En ligne : https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/politique_etrangere_canada_arctique-fra.pdf

¹³⁶ Suzanne Lalonde, « *The Arctic Exception and the IMO's PSSA Mechanism: Assessing their Value as Sources of Protection for the Northwest Passage* », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 28, no 3 (2013) p. 401-404; Dorottya Bogner, « *The Elephant in the Room: Article 234 of the Law of the Sea Convention and the Polar Code as an Incompletely Theorized Agreement* », *The Polar Journal*, vol. 8, no 1 (2018), p. 182-187.

¹³⁷ *Ibid.*

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques

Ministère responsable : Transports Canada

La *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (LPPEA) impose des exigences strictes en matière de sécurité et d'environnement dans les eaux arctiques. Essentiellement, la LPPEA vient compléter les dispositions et le pouvoir général définis dans la LMMC, et qui sont spécifiques aux eaux arctiques. Cependant, il y a quelques différences notables. La LPPEA interdit le dépôt de tous déchets dans les eaux arctiques, ou sur le continent ou les îles de l'Arctique canadien, sauf dans la mesure permise par la Loi ou le règlement¹³³. Le *Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique*, décrit plus en détail ci-dessous, prescrit des règles strictes concernant le dépôt d'eaux usées, de déchets, de substances liquides nocives et d'hydrocarbures¹³⁴. Cependant, il ne prévoit rien pour le rejet des eaux grises.

La LPPEA s'inscrivait dans la politique étrangère du Canada pour l'Arctique, et ses dispositions relatives à la protection de l'environnement sont une autre façon pour le Canada de chercher à exercer sa souveraineté¹³⁵. La loi a été immédiatement critiquée par un certain nombre de nations, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, qui y voyaient une tentative illégale du Canada d'étendre sa juridiction maritime, et une ingérence illégale dans la liberté de navigation¹³⁶. La LPPEA a finalement été fondée en vertu de l'article 234 de la CNUDM. Cet article constitue une des modifications apportées à la convention entre 1973 et 1982¹³⁷ et permet aux États côtiers d'adopter des mesures de protection spéciales visant les zones recouvertes par les glaces dans la ZEE. Sans l'article 234, il n'est pas certain que le règlement serait toujours en vigueur.

La Loi s'applique à toutes les eaux arctiques, définies comme les eaux intérieures, la mer territoriale et la ZEE du Canada dans la zone délimitée par le 60^e parallèle de latitude nord et le 141^e méridien de

longitude ouest, et comprend les îles de l'Arctique canadien¹³⁸. Elle s'applique à tous les navires circulant dans l'Arctique.

Zones de contrôle de la sécurité de la navigation

Les zones de contrôle de la sécurité de la navigation sont prescrites par le *Décret sur les zones de contrôle de la sécurité de la navigation* en vertu de la LPPEA. Actuellement, ces zones couvrent presque la totalité de la région arctique du Canada, au nord du 60° parallèle¹³⁹, et il est interdit à tous les navires de déposer des déchets de toute nature dans les eaux arctiques ou à tout endroit où les déchets peuvent atteindre les eaux arctiques. En vertu de la LPPEA, les déchets sont définis au sens large et comprennent toute substance qui, ajoutée à l'eau, altérerait ou contribuerait à altérer la qualité de celle-ci au point d'en rendre l'utilisation nocive pour l'humain ou pour les animaux, poissons ou plantes utiles à ce dernier¹⁴⁰.

Un règlement peut être adopté en vertu de la LPPEA pour interdire complètement à tout navire de naviguer à l'intérieur des zones de contrôle de la sécurité de la navigation, à moins de satisfaire aux normes définies par le règlement¹⁴¹. Cette mesure permet au ministère d'imposer des normes plus strictes aux navires dans les zones de contrôle de la sécurité de la navigation dans lesquelles se trouvent des AMP.

De plus, en vertu de la LPPEA, les agent.e.s de prévention de la pollution peuvent monter à bord d'un navire battant pavillon étranger afin de vérifier s'il est conforme à la Loi¹⁴². Ce pouvoir d'inspection dépasse ce qui est normalement autorisé par la CNUDM qui permet aux agent.e.s d'inspecter physiquement les navires seulement si ils ou elles ont de bonnes raisons de croire qu'il y a eu un déversement important de matières polluantes dans le milieu marin¹⁴³.

Donc, toute AMP créée partiellement ou entièrement dans les eaux arctiques a un moyen viable d'être protégée par une interdiction du rejet des navires simplement par référence à la LPPEA dont les mesures rigoureuses de protection de l'environnement empêchent bon nombre de rejets qui sont autorisés par la LMMC.



© naturepl.com

138 Suzanne Lalonde, « *The Arctic Exception and the IMO's PSSA Mechanism: Assessing their Value as Sources of Protection for the Northwest Passage* », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 28, no 3 (janvier 2013), p. 401-404

139 *Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique*, DORS/2017-286, art. 13; *Décret sur les zones de contrôle de la sécurité de la navigation*, C.R.C., ch. 356, art. 3. Voir annexe 1 pour les coordonnées et annexe 2 pour la carte..

140 LPPEA, supra, note 134, art. 4..

141 LPPEA, par. 12(1).

142 *Ibid.* par. 11(1) et al. 15(4)(a). L'Arctique canadien est essentiellement constitué de seize zones de contrôle de la sécurité de la navigation. Voir le *Décret sur les zones de contrôle de la sécurité de la navigation*, C.R.C., ch. 356, annexe 2.

143 CNUDM, par. 220(5).

Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique

Résumé : Le *Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique* (Règlement sur l'Arctique) régit le déplacement des navires dans les eaux arctiques. Il est pris par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre des Transports et en vertu de la LMMC et de la LPPEA¹⁴⁴.

Portée géographique : Le règlement s'applique aux navires canadiens qui naviguent dans les eaux arctiques et à tous les navires étrangers qui naviguent dans une zone de contrôle de la sécurité de la navigation.

Application : Le *Règlement sur l'Arctique* met en œuvre les exigences du Code polaire de l'OMI, y compris la mise en place de mesures de sécurité pour les navires exploités dans les eaux polaires (voir la section sur la Convention SOLAS, ci-dessous), et empêche certains navires de traverser les zones de contrôle de la sécurité de la navigation durant certaines périodes de l'année¹⁴⁵.

Le *Règlement sur l'Arctique* définit également des mesures pour prévenir la pollution dans les eaux arctiques, comme l'interdiction ou la restriction du rejet de matières polluantes, d'eaux usées et de déchets, ainsi que des exigences relatives aux soutes à mazout¹⁴⁶. Comme mentionné précédemment, aucune disposition n'est prévue pour le rejet des eaux grises. La réglementation autorise généralement le dépôt de déchets s'il est nécessaire pour sauver une vie ou un navire, s'il se produit à la suite d'un accident dans le cadre de pratiques de navigation ordinaires ou s'il s'agit d'une perte accidentelle malgré la prise de précautions raisonnables¹⁴⁷.

Par ailleurs, la réglementation établit des exigences strictes pour les réservoirs de mazout des navires circulant dans les eaux arctiques, et interdit le transport de substances liquides nocives dans les citernes à cargaisons des navires¹⁴⁸. Le règlement interdit aussi le rejet d'eaux usées par les navires canadiens à moins qu'ils ne répondent à des exigences spécifiques énoncées¹⁴⁹.



© PCCS PCCS-NOAA permit 633-176

144 Le règlement est pris en vertu des par. 7(2), 35(1)a), 120(1), 190(1) et 207(2) de la LMMC et des par. 4(3) et 12(1) de la LPPEA.

145 *Règlement sur l'Arctique*, les par. 6(1), 8(1) et art. (2). Certaines des zones sont restreintes sur une base saisonnière, et d'autres le sont à l'année.

Voir le *Règlement sur l'Arctique*, et l'annexe 1

146 *Ibid.*, art. 12.

147 *Ibid.*, art. 14.

148 *Règlement sur l'Arctique*, art. 16, 18; les substances liquides nocives interdites comprennent celles énumérées aux ch. 17 et 18 du Recueil IBC.

149 *Règlement sur l'Arctique*, par. 20(1).

CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

Cette section décrit le régime de gouvernance international en matière d'océans tel qu'il s'applique à la navigation et à la protection du milieu marin. Elle couvre le cadre juridique fondamental défini par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), et examine deux conventions internationales clés pour la protection marine et la navigation – la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)

et la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) – ainsi que la désignation non contraignante de zones maritimes particulièrement vulnérables.

Voir l'**Annexe B** pour une liste d'autres conventions internationales qui s'appliquent à la navigation et au milieu marin, et qui ne sont pas abordées dans cette section.

GOVERNANCE INTERNATIONALE DE L'OCÉAN

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), parfois appelée « la Constitution des océans », a été ratifiée en 1982. Le Canada a ratifié et signé la CNUDM.

Comme mentionné précédemment, la CNUDM définit les zones maritimes de l'océan, y compris les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contigüe et la ZEE des états côtiers. Les droits et responsabilités des nations côtières et des navires étrangers varient selon ces zones. En général, plus la zone est éloignée de la côte, plus le pouvoir normatif est limité.

Comme tous les autres États côtiers, le Canada a la pleine souveraineté sur ses eaux intérieures, et à ce titre, le pays a également une souveraineté quasi totale sur sa mer territoriale, sous réserve du droit de passage inoffensif des navires étrangers. De plus, le Canada détient des droits souverains dans la ZEE, mais ces droits sont plus limités que la pleine souveraineté et contreviennent aux droits et libertés d'autres états¹⁵⁰.

Les navires étrangers qui se trouvent dans les océans du Canada sont exploités sous la juridiction de leur état du pavillon, c'est-à-dire l'état où les navires sont enregistrés. Les états du pavillon accordent la nationalité aux navires, ce qui place ce dernier sous la protection des lois nationales de cet état. Les états du pavillon sont tenus d'exercer leur juridiction sur chaque navire amiral dans toutes les eaux, y compris les eaux de tous les états côtiers, en ce qui a trait à la capacité technique, aux mesures de sécurité et au respect des lois internationales¹⁵¹.

La CNUDM n'empêche pas le Canada de réglementer la navigation pour limiter ses impacts dans les AMP, au contraire : de nombreuses dispositions de la CNUDM encouragent la protection de l'environnement. En effet, la CNUDM met en place un régime de droits et d'obligations réciproques pour les états côtiers et les navires étrangers. L'article 192 stipule simplement que « les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ».

¹⁵⁰ CNUDM, les art. 2, 55; Rothwell, art. 14.

¹⁵¹ CNUDM, par. 94(1).

Tableau 4. Compétence de la CNUDM relative aux activités de navigation dans les AMP

Zone maritime	Droits et responsabilités de l'état côtier	Droits et responsabilités des navires étrangers
Eaux intérieures	• Pleine souveraineté sur l'air, la colonne d'eau, le fond marin et le sous-sol; • Capacité de réglementer la navigation sans aucune restriction découlant du droit international.	• S. O.
Mer territoriale	• Pleine souveraineté sur l'air, la colonne d'eau, le fond marin et le sous-sol; • L'état côtier peut établir des mesures de protection spatiale; • Obligation de protéger et de préserver le milieu marin.	• Droit de passage inoffensif
Détroits utilisés pour la navigation internationale (dans les eaux intérieures ou la mer territoriale)	• Obligation de protéger et de préserver le milieu marin.	• Droit de passage en transit
Zone contiguë	• Droits souverains sur les ressources renouvelables et non renouvelables de la colonne d'eau, du fond marin et du sous-sol; • Droit d'appliquer les lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'État; • Droit et obligation de protéger et préserver le milieu marin; • Respect des droits et des obligations des navires étrangers dans l'exercice de leurs droits et de leurs devoirs.	• Liberté de navigation; • Respect des droits et des obligations de l'État côtier dans l'exercice de ses droits et de ses devoirs.
Zone économique exclusive	• Droits souverains sur les ressources renouvelables et non renouvelables de la colonne d'eau, du fond marin et du sous-sol. • Droit et obligation de protéger et préserver le milieu marin; • Respect des droits et des obligations des navires étrangers dans l'exercice de leurs droits et de leurs devoirs.	• Liberté de navigation; • Respect des droits et des obligations de l'État côtier dans l'exercice de ses droits et de ses devoirs.

Réglementation de la navigation dans les eaux intérieures

Les eaux intérieures du Canada ont le même statut juridique que ses zones terrestres, ce qui signifie que le Canada a pleine juridiction et peut réglementer la navigation dans les AMP qui se trouvent dans ses eaux intérieures [traduction] « sans aucune restriction découlant du droit international¹⁵² ». D'ailleurs, le Canada a exercé sa juridiction dans de nombreux cas, comme dans celui du rejet d'eaux grises et du mouillage dans la ZPM du Banc-des-Américains¹⁵³.

¹⁵² Cyrille de Klemm et coll., *Biological Diversity Conservation and the Law*, Gland, Suisse, IUCN, 1993, p. 257. Ci-après Klemm.

¹⁵³ Voir la section ci-dessus sur les AMP créées en vertu de la Loi sur les océans et le *Règlement sur la ZPM du Banc-des-Américains*.

Réglementation de la navigation dans la mer territoriale

Comme pour les eaux intérieures, le Canada a compétence quasi totale sur sa mer territoriale qui est considérée comme faisant partie du territoire canadien. Donc, le Canada peut prendre et prend des mesures spatiales, y compris des restrictions d'organisation du trafic et de la vitesse, l'établissement de zones interdites et de non-rejet, et l'imposition d'exigences en matière de pilotage, pour protéger la mer territoriale et les espèces qui y vivent¹⁵⁴.

La CNUDM permet également aux États côtiers d'établir des voies de navigation et des dispositifs de séparation du trafic dans la mer territoriale pour assurer la sécurité de la navigation¹⁵⁵. Les voies de navigation sont des zones désignées vers lesquelles les navires sont dirigés. Ces voies contribuent à réduire les impacts des navires dans les aires protégées en limitant leur navigation à un petit corridor. De plus, l'organisation du trafic peut aussi résoudre des situations où des préoccupations de sécurité chevauchent celles liées à l'environnement. Par exemple, en imposant une route aux pétroliers et aux navires transportant des substances dangereuses ou nocives¹⁵⁶.

En vertu de la CNUDM, il est aussi permis de limiter la vitesse. Ces limites peuvent être imposées conjointement ou non avec les voies et routes maritimes pour réduire le risque de collision d'un navire avec des espèces marines, et pour réduire la taille du sillage et le bruit sous-marin.

Lorsqu'il définit des voies de navigation, l'état côtier doit également prendre en compte d'autres facteurs, notamment les recommandations de l'Organisation maritime internationale (OMI), l'utilisation habituelle pour la navigation internationale, les caractéristiques spécifiques des navires et des chenaux et la densité du trafic¹⁵⁷. Ces mesures spatiales sont valables tant que le droit de passage inoffensif des navires étrangers est maintenu¹⁵⁸.

Le droit de passage inoffensif fait référence au droit de se déplacer d'un point A à un point B dans les eaux canadiennes, d'une manière qui « ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier ». Le Canada peut réglementer la façon dont les navires se déplacent et l'endroit où ils se rendent, entre autres, à des fins de protection et de conservation de l'environnement, tant que ces mesures n'ont pas « pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exercice du droit de passage inoffensif de ces navires¹⁵⁹ ».

Comme l'a écrit un chercheur en droit de l'environnement :

[Traduction] Donc, il semblerait qu'au moins dans les eaux intérieures et la mer territoriale où l'État côtier exerce des droits souverains, les restrictions à la navigation qui sont spécifiquement édictées pour préserver une aire marine protégée ne sont pas contraires aux règles du droit international, à moins, bien sûr, qu'elles n'aient pour effet de priver le passage inoffensif. Les États côtiers trouvent tout naturel de fermer certaines zones à la navigation pour des raisons de défense nationale. Rien ne les empêche de le faire à des fins de conservation¹⁶⁰.



154 P. ex., une ordonnance de protection des épaulards résidents du Sud en vertu de la LEP; la ZPM du Banc-des-Américains; les zones assujetties au pilotage obligatoire.

155 CNUDM, par. 22(1).

156 *Ibid.*, par. 22(2).

157 *Ibid.*, par. 22(3).

158 Klemm, p. 257.

159 CNUDM, art. 24.

160 Klemm, p. 260-61.

Le droit de transit dans les détroits servant à la navigation internationale

La capacité d'un État côtier à protéger l'environnement est plus limitée dans les détroits utilisés pour la navigation internationale que dans d'autres zones de ses eaux intérieures et de sa mer territoriale. Cela est dû au droit de passage en transit qui est similaire au passage inoffensif, mais qui ne s'applique que dans les détroits utilisés pour la navigation internationale. Ces détroits internationaux relient des zones de la haute mer ou de la ZEE, et les navires étrangers ont l'obligation de « traverser ou survoler le détroit sans délai¹⁶¹ ».

Dans le cas où un détroit international comprend une AMP, les états côtiers peuvent imposer des restrictions à la navigation pour protéger la zone, mais celles-ci doivent faire l'objet d'un certain consensus international. Par exemple, un état côtier pourrait limiter les impacts en imposant des voies de navigation qui contournent l'aire protégée, mais elles doivent d'abord être approuvées par l'OMI et acceptées par les autres états riverains¹⁶². De même, l'état côtier peut aussi appliquer des lois qui préviennent et réduisent la pollution, mais uniquement dans la mesure où ces règles sont conformes à la réglementation internationale. Cependant, les voies de navigation et le contrôle de la pollution sont les seules mesures environnementales qu'un état côtier peut imposer aux navires disposant d'un droit de passage en transit¹⁶³.

Actuellement, plusieurs zones font l'objet de débats : le Canada affirmant qu'elles font partie de ses eaux intérieures, alors que d'autres états maintiennent qu'elles se trouvent dans des détroits internationaux. Ces zones sont situées dans l'Arctique et comprennent, entre autres, le passage du Nord-Ouest.

Réglementation de la navigation dans la ZEE

La capacité du Canada à restreindre la navigation dans la ZEE est plus contestée.

En effet, le Canada a des droits souverains sur les ressources vivantes et non vivantes à l'intérieur de sa ZEE, ainsi que le droit et le devoir de protéger et de préserver l'environnement marin de cette zone¹⁶⁴. Cependant, ces droits et devoirs doivent être exercés en tenant « dûment compte » des droits des autres états, en particulier des droits des navires étrangers à la liberté de navigation dans la ZEE¹⁶⁵.

La formulation du texte de la CNUDM suggère que certaines limites à la liberté de navigation pourraient être fixées pour permettre aux états côtiers de remplir leurs obligations envers l'environnement marin. Cette interprétation est en contradiction avec l'opinion selon laquelle la liberté de navigation des états étrangers est absolue dans la ZEE. Par exemple, on affirme souvent que les états côtiers ne peuvent adopter dans la ZEE des mesures qui empêcheraient les navires étrangers de naviguer où ils le souhaitent. Cette interprétation est difficile à concilier avec l'article 194 de la CNUDM qui exige que les états prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir la pollution du milieu marin, y compris celles qui sont « nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats », ainsi que l'habitat des espèces marines en déclin, menacées ou en voie de disparition¹⁶⁶. La seule limite à cette exigence est qu'un état côtier ne peut interférer de manière injustifiée avec les droits d'autres états en vertu de la CNUDM¹⁶⁷.

D'ailleurs, la CNUDM ne considère pas la liberté de navigation comme un droit absolu, mais stipule plutôt que les navires étrangers doivent tenir dûment compte des droits et des devoirs des états côtiers¹⁶⁸. La Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye a déclaré que dans la majorité des cas, le respect des droits [traduction] « impliquera nécessairement au

161 CNUDM, les art. 37, 38 et al. 38(1)a).

162 *Ibid.*, art. 41; voir aussi Rüdiger Wolfrum, *Freedom of Navigation: New Challenges*, IMO, 2008, p. 4. Ci-après Wolfrum.

163 CNUDM, al. 42(1)b). « [...] les États riverains d'un détroit peuvent adopter des lois et règlements relatifs au passage par le détroit portant sur : [...] (b) la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution, en donnant effet à la réglementation internationale applicable visant le rejet dans le détroit d'hydrocarbures, de résidus d'hydrocarbures et d'autres substances nocives. » Comparer avec le par. 21(1) de la CNUDM sur le passage inoffensif, discuté ci-dessus.

164 CNUDM, al. 56(1)a), et s.-al. 56(1)b)(iii); voir aussi, les art. 192, 193.

165 *Ibid.*, les par. 56(2) et (3) et 58(1) et (3).

166 *Ibid.*, art. 194.

167 *Ibid.*, par. 194(4).

168 UNCLOS, article 58(3).

moins une certaine consultation avec l'État détenteur des droits », ainsi qu'un « exercice d'équilibre » entre les droits et les intérêts des deux États¹⁶⁹. Ensemble, ces articles suggèrent que les États côtiers comme le Canada peuvent adopter des mesures qui restreignent la liberté de navigation, à condition qu'elles soient justifiables, par exemple, en présence d'un « besoin objectif » de protection accrue prouvée scientifiquement¹⁷⁰.

Quoi qu'il en soit, les États côtiers sont toujours en mesure de réglementer la navigation pour en limiter les impacts sans entraver la liberté de navigation. Par exemple, le Canada a et exerce le pouvoir de réglementer entre autres les émissions atmosphériques et le rejet d'eaux grises, d'eaux usées et d'eaux de ballast jusqu'à la limite de la ZEE. Ces mesures sont aussi appuyées par l'article 211 de la CNUDM qui accorde aux États côtiers le droit, dans la ZEE, de réglementer la pollution causée par les navires conformément au droit international¹⁷¹. Dans les AMP, ces impacts peuvent et doivent être limités en vertu des normes internationales les plus strictes. Par ailleurs, limiter la vitesse des navires serait également autorisé selon une interprétation restrictive de la CNUDM, car cette limite n'interfère pas avec la destination d'un navire. En d'autres termes, la liberté de navigation ne donne pas nécessairement le droit aux navires de naviguer sans restrictions par la route la plus rapide, la plus pratique ou la plus efficace.

La réglementation de la navigation au sein des AMP, en particulier dans la ZEE, revêt une importance croissante à mesure que nous prenons conscience de la gravité des impacts causés par la navigation. La CNUDM ne contient aucune disposition sur les impacts environnementaux de la navigation autres que la pollution et le rejet. Entre autres, la convention ne prévoit aucune disposition sur les collisions des navires, le bruit sous-marin et, surtout aux fins de ce rapport, sur la navigation dans les aires protégées¹⁷².

Cependant, à mesure que les États réexaminent les impacts de la navigation sur la vie marine, ils reconnaissent que [traduction] « la protection de sites marins spécifiques pourrait [et] devrait nécessiter une interdiction de la navigation¹⁷³ ».

Lorsque les pays ne veulent pas ou ne peuvent pas agir unilatéralement, ils ont encore plus le devoir de demander, par l'intermédiaire de l'OMI, des mesures d'organisation du trafic et d'autres solutions, telles que des mesures d'organisation du trafic des navires. Par exemple, en vertu de l'article 211 de la CNUDM, les États, par l'intermédiaire de l'OMI, ont le devoir d'établir des règles et des normes internationales visant à prévenir, à réduire et à contrôler la pollution du milieu marin due aux navires, et à promouvoir l'adoption de systèmes appropriés d'organisation du trafic (voir ci-dessous).

En outre, lorsque les règles et les normes internationales sont inadéquates pour tenir compte de situations particulières et que les États côtiers ont des motifs raisonnables de croire qu'une zone clairement définie de la ZEE nécessite l'adoption de mesures spéciales et obligatoires pour prévenir la pollution par les navires et protéger ses ressources, l'État peut, après consultation par le biais de l'OMI, adopter des lois et des règlements pour la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution par les navires¹⁷⁴.

169 Cour Permanente d'Arbitrage, *The Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v UK)*, Award, 2015, les par. 519, 534. Le tribunal fournit un cadre pour les facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'il s'agit d'équilibrer les droits et les intérêts des États. Il indique que [traduction] « l'importance de la considération requise par [la CNUDM] dépendra de la nature des droits détenus par [le premier État], de leur importance, de l'ampleur de la dégradation prévue, de la nature et de l'importance des activités envisagées par [le second État], et la disponibilité d'approches alternatives ».

170 Fabio Spadi, « *Navigation in Marine Protected Areas: National and International Law* », *Ocean Development & International Law*, Vol. 31, No 3, (2000) p. 285-286. Ci-après Spadi.

171 CNUDM, par. 211(5) : « Les États côtiers peuvent adopter pour leur zone économique exclusive des lois et règlements visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires qui soient conformes et donnent effet aux règles et normes internationales généralement acceptées établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale ».

172 Klemm, p. 259.

173 Spadi, p. 287-288.

174 CNUDM, art. 211.

Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires

La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) est le principal traité international visant la prévention de la pollution du milieu marin par les navires, que ce soit dans le cours normal de leur exploitation ou en raison d'un accident. Elle a été adoptée par l'OMI en 1973. En 1978, un autre protocole a été adopté et la version finale de MARPOL, aussi appelée « Convention MARPOL 73/78 », est entrée en vigueur en 1983. MARPOL comporte six annexes portant sur :

- la pollution par les hydrocarbures (Annexe I)
- le contrôle des substances liquides nocives (Annexe II)
- la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées en colis (Annexe III)
- les eaux usées (Annexe IV)
- les ordures (Annexe V)
- la pollution de l'atmosphère (Annexe VI)

Le Canada a adopté la plupart des dispositions de MARPOL en les transposant dans la LPPEA.

La désignation de zones spéciales aux termes des Annexes I, II, IV, V et VI est une caractéristique unique de la MARPOL¹⁷⁵. Une zone spéciale en vertu de MARPOL se définit comme :

une zone maritime qui, pour des raisons techniques liées à sa situation océanographique et écologique, ainsi qu'au caractère particulier de son trafic maritime, appelle l'adoption de méthodes obligatoires particulières pour prévenir la pollution des mers par les hydrocarbures, les substances liquides nocives, les eaux usées ou les ordures, le cas échéant¹⁷⁶.

Les Annexes I, II, IV et V présentent chacune des zones spéciales par type de pollution liée aux navires. L'Annexe VI régit les émissions atmosphériques en désignant des « zones de contrôle

des émissions » (ZCE), où les navires doivent respecter un plafond de la teneur en soufre du mazout qu'ils utilisent. Ce plafond est beaucoup plus strict pour les navires exploités dans les ZCE¹⁷⁷.

Pouvant s'étendre au-delà des zones maritimes de plusieurs États, les zones spéciales bénéficient d'un niveau de protection juridique plus élevé que d'autres zones marines¹⁷⁸. Pour qu'une zone soit désignée comme zone spéciale en vertu de la MARPOL, elle doit répondre à certaines conditions océanographiques et écologiques, ainsi qu'aux caractéristiques du trafic maritime¹⁷⁹.

La MARPOL fixe des restrictions de rejet pour les navires traversant les ZCE et les zones spéciales. Ces limites sont difficiles à faire respecter, car les contrevenants doivent être pris en flagrant délit. Cependant, la convention MARPOL n'interdit pas la navigation dans ces zones, de sorte que les risques d'impacts environnementaux découlant notamment des collisions de navires, des échouements et autres activités non liées aux rejets demeurent bien réels.



175 OMI, *Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables*, Résolution A.982(24), 1er décembre 2005. Ci-après *Directives révisées*; Stephanie Altman, *International Maritime Organization (OMI) Measures for Area-Based Protection*, p. 5. Ci-après Altman.

176 OMI, *Directives pour la désignation de zones spéciales en vertu de MARPOL*, Résolution A.1087(28), 4 décembre 2013, art. 2.1. Veuillez noter que cette définition reflète fidèlement celle de l'article 211 de la CNUDM.

177 *Ibid.*, art. 7.

178 *Ibid.*, art. 2.1-2.2.

179 *Ibid.*, art. 2.3

Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer

La Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) est une convention juridiquement contraignante qui traite principalement des mesures de sécurité pour la navigation¹⁸⁰. Certaines de ces mesures sont également pertinentes pour réduire les impacts environnementaux des navires. La Convention SOLAS a été ratifiée par 165 États qui sont responsables de plus de 99 % de la navigation mondiale en ce qui concerne le tonnage.

Le chapitre V de la Convention SOLAS autorise la création de systèmes d'organisation du trafic maritime. Ces systèmes peuvent comprendre des voies recommandées et des routes en eau profonde ainsi que des mesures pour améliorer la sécurité sur les routes à double sens. Ils peuvent également comprendre des zones à éviter (ZAE) qui sont créées en raison notamment d'un danger exceptionnel ou de facteurs écologiques et environnementaux particulièrement critiques¹⁸¹. Le chapitre V reconnaît aussi que l'OMI est l'organisation internationale compétente pour élaborer [traduction] « des lignes directrices, des critères et des règlements au niveau international relativement aux systèmes d'organisation du trafic maritime¹⁸² ». Les différentes mesures d'organisation du trafic sont définies dans les dispositions générales relatives à l'organisation du trafic maritime, une résolution de l'OMI. Elles sont abordées un peu plus loin.

L'objectif des systèmes d'organisation du trafic vise à assurer la sécurité de la vie en mer, la sécurité et l'efficacité de la navigation, ainsi que la protection du milieu marin¹⁸³. Le règlement 10 du chapitre V définit le processus de création des systèmes d'organisation du trafic maritime et leur adoption par l'OMI¹⁸⁴. Les systèmes adoptés par l'OMI sont indiqués dans ses publications sur le sujet.

Afin d'établir des systèmes d'organisation du trafic maritime en vertu de la Convention SOLAS, les États parties soumettent des propositions à l'OMI, qui diffuse ensuite l'information aux autres États parties¹⁸⁵. Les propositions sont étudiées par le Sous-comité de la navigation, des communications et de la recherche et du sauvetage qui recommande ou non leur adoption auprès du Comité de la sécurité maritime (CSM) de l'OMI. La décision finale revient au CSM¹⁸⁶.

Les états peuvent adopter des mesures d'organisation du trafic sans l'intervention de l'OMI, mais lorsque celle-ci adopte des mesures, tous les États parties de la Convention SOLAS doivent y adhérer, de même que les navires immatriculés dans ces états¹⁸⁷.

Le chapitre XIV de la Convention SOLAS définit des mesures de sécurité supplémentaires pour les navires qui naviguent dans les eaux polaires et rend obligatoires les exigences de l'Introduction et de la partie I-A du Code polaire.

180 Organisation maritime internationale (OMI), Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1er novembre 1974, 1184 RTNU 3, art. 1. Ci-après SOLAS; Protocole adopté le 17 février 1978 par la Conférence internationale sur la sécurité des navires-citernes et la prévention de la pollution (Protocole SOLAS de 1978), entrée en vigueur le 1er mai 1981; et Protocole adopté le 11 novembre 1988 par la Conférence internationale sur le système harmonisé de visites et de délivrance des certificats (Protocole SOLAS de 1988), entré en vigueur le 3 février 2000, et remplaçant et abrogeant le protocole de 1978.

181 OMI, *Routage des navires*. En ligne : <https://www.imo.org/fr/OurWork/Safety/Pages/ShipsRouteing.aspx>

182 SOLAS, 1974, 1er juillet 1975, 1184 RTNU 3, chapitre V, règle 10.2 (entrée en vigueur le 25 mai 1980). SOLAS, règle 10(2).

183 *Ibid.*, regulation 10(1).

184 *Ibid.*, regulation 10(1).

185 *Ibid.*, regulation 10(4).

186 OMI, *Routage des navires*. En ligne : <https://www.imo.org/fr/OurWork/Safety/Pages/ShipsRouteing.aspx>

187 SOLAS, règles 10(4) et (6)

Mesures d'organisation du trafic maritime

Comme indiqué ci-dessus, les dispositions générales relatives à l'organisation du trafic maritime reconnaissent un certain nombre de mesures connexes qui peuvent être désignées en vertu du chapitre V de la Convention SOLAS. En voici quelques-unes :

- les ZAE
- les dispositifs de séparation du trafic
- les routes à double sens
- les voies recommandées
- les zones interdites au mouillage
- les zones de navigation côtière
- les ronds-points
- les zones de prudence
- les routes en eau profonde¹⁸⁸.

Ces mesures peuvent être imposées n'importe où dans l'océan, y compris dans la ZEE, dans le but d'améliorer la sécurité de la navigation et de réduire le risque de pollution ou la dégradation du milieu marin découlant de collisions, d'échouements ou du mouillage près des zones écosensibles.

Historiquement, les mesures d'organisation du trafic maritime ont été mises en œuvre pour améliorer la sécurité de la navigation, la protection de l'environnement étant corollaire. Ce n'est que lorsque l'Assemblée de l'OMI a adopté la résolution A.720(17) en 1991 que le recours à des mesures d'organisation du trafic maritime a été autorisé à des fins purement environnementales¹⁸⁹.

Par ailleurs, il était autrefois communément admis que les mesures d'organisation du trafic mises en place pour protéger l'environnement dans la ZEE devaient être destinées à prévenir la pollution¹⁹⁰. Par conséquent, les États devaient démontrer les effets de la pollution causée par les navires sur les ressources de la ZEE pour imposer des règles supplémentaires¹⁹¹. Cependant, on appuie de plus en plus une interprétation de la CNUDM permettant aux États côtiers d'adopter des règlements qui répondent à des préoccupations environnementales plus larges, et découlant des droits énoncés dans la CNUDM de protéger l'environnement marin et de gérer les ressources naturelles¹⁹². Cette interprétation comprend l'instauration d'un contrôle de la navigation pour limiter ses impacts sur l'environnement de la ZEE même s'ils ne sont pas directement liés à la pollution, comme les collisions des navires et les perturbations acoustiques¹⁹³.



188 OMI, *Dispositions générales relatives à l'organisation du trafic maritime*, 20 novembre 1985, résolution A.572(14), art. 1-2.

189 Kristina M Gjerde et David Ong, « Protection of Particularly Sensitive Sea Areas under International Marine Environment Law », *Marine Pollution Bulletin*, vol. 26, no 1 (1993), p. 9-13. Au même moment, l'Assemblée de l'OMI a demandé au Comité de la sécurité maritime d'intégrer les ZMPV et leurs considérations environnementales aux dispositions générales sur l'organisation du trafic maritime; voir Julian Roberts, « Protecting Sensitive Marine Environments: The Role and Applications of Ships' Routing Measures » *Int'l J Marine & Coastal Law*, 20, 2005, p. 135-137, 139. Ci-après Roberts, p. 144.

190 Roberts, *supra*, note 191, p. 139; voir CNUDM, les art. 56, 211(5).

191 Roberts, *supra*, note 191, p. 139.

192 Lindy S. Johnson, *Coastal State Regulation of International Shipping*, 2004, É.-U., Oceana Publications Inc, p. 106. Ci-après Johnson

193 Roberts, *supra*, note 191, p. 139.

Directives visant à réduire le bruit sous-marin produit par les navires de commerce pour atténuer leurs incidences néfastes sur la faune marine

Les *Directives visant à réduire le bruit sous-marin produit par les navires de commerce pour atténuer leurs incidences néfastes sur la faune marine* (ci-après les Directives) adoptées par l'OMI constituent une loi internationale destinée à réduire les bruits sous-marins provenant des navires. Elles consistent en des directives volontaires pour la réduction du bruit dans l'environnement marin.

Les Directives précisent que la réduction de la vitesse peut s'avérer une mesure efficace pour réduire le bruit sous-marin¹⁹⁴. En outre, elles stipulent que :

La décision de réduire la vitesse ou de changer de route que les navires pourraient prendre en transit pour éviter des zones maritimes vulnérables, y compris les habitats ou voies de migration bien connus, contribuera à réduire les effets néfastes sur la faune marine¹⁹⁵.

Donc, bien qu'elles soient volontaires, les Directives pourraient être adoptées au Canada afin de mieux protéger les AMP, soit en intégrant les mesures proposées aux règlements sur les AMP, soit comme règlement distinct en vertu de la LMMC.



© PCCS PCCS-NOAA permit 633-176

¹⁹⁴ Directives de l'OMI, par. 10.4.1. En ligne : <https://wwwcdn.imo.org/localresources/fr/MediaCentre/HotTopics/Documents/MEPC.1-Circ.833.pdf>

¹⁹⁵ Directives de l'OMI, par. 10.5

MÉCANISMES GÉNÉRAUX DE L'OMI POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La désignation par l'OMI ou toute autre désignation internationale similaire présente un avantage supplémentaire relativement aux mesures d'organisation du trafic maritime (ou à d'autres mécanismes de protection de l'environnement comme les zones maritimes particulièrement vulnérables) : même si les navires n'achètent pas de cartes marines canadiennes et ne connaissent pas les diverses désignations locales, ils en prendront connaissance par l'outil international.

Zones à éviter

Une zone à éviter (ZAE) est une mesure d'organisation du trafic qui se caractérise comme une « zone dans des limites définies dans laquelle la navigation est particulièrement dangereuse ou il est extrêmement important d'éviter les accidents et qui devrait être évitée par tous les navires ou par certaines catégories de navires¹⁹⁶ ».

Parfois, les limites définies d'une ZAE ne dépassent pas beaucoup celles d'une zone protégée par des feux de détresse, des bouées et d'autres aides à la navigation¹⁹⁷. D'autres ZAE plus vastes peuvent être désignées pour protéger des caractéristiques environnementales comme les récifs coralliens ou l'habitat d'un animal marin menacé¹⁹⁸.

Les contraintes que toute mesure d'organisation du trafic impose à la navigation doivent être strictement nécessaires, et les ZAE proposées font l'objet d'un examen particulier. La proposition d'une ZAE qui entraverait la navigation dans un détroit international ne serait pas approuvée par l'OMI¹⁹⁹.

À l'étape de la soumission, l'État demandeur doit démontrer à l'OMI la nécessité de la ZAE proposée. Généralement, les ZAE doivent être créées uniquement dans des endroits où [traduction] « des dommages inacceptables à l'environnement pourraient résulter d'un accident²⁰⁰ ». Une ZAE ne doit pas non plus être considérée comme une zone interdite, sauf indication contraire. Si une ZAE doit être évitée par certaines catégories de navires seulement, chacune de ces catégories doit être examinée individuellement²⁰¹.

Mesures volontaires

Comme toutes les autres mesures d'organisation du trafic maritime de l'OMI, la création de ZAE est volontaire. Cela s'explique par le fait que [traduction] « l'étendue d'un système d'organisation du trafic obligatoire devrait être limitée à ce qui est essentiel dans l'intérêt de la sécurité de la navigation et de la protection de l'environnement marin²⁰² ».

À ce jour, la seule ZAE canadienne désignée par l'OMI est le bassin Roseway, une ZAE recommandée, située à l'intérieur de la ZEE du Canada²⁰³. Elle a été établie en 2008 pour protéger les baleines noires de l'Atlantique Nord, une espèce menacée qui se rassemble dans cette zone sur une base saisonnière. La ZAE du bassin Roseway est considérée comme un « précédent », car il s'agit de la [traduction] « première ZAE créée et mise en place spécifiquement pour protéger une espèce en voie de disparition²⁰⁴ ».

Ainsi, la zone doit être évitée par les navires d'une jauge brute de 300 tonneaux ou plus entre le 1^{er} juin et le 31 décembre de chaque année, et on demande

196 *Ibid.* art. 2.

197 Organisation hydrographique internationale, *Areas to be avoided*, art. 1.1.1, (consulté en janvier 2020), en ligne : iho.int/>/mtg_docs/com_wg/TSMAD/TSMAD25/DCEG/DCEG18_Area_to_be_avoided.pdf

198 *Ibid.*

199 *Ibid.*, art. 3.7..

200 *Ibid.*, art. 5.5

201 *Ibid.*

202 *Ibid.*, art. 9.

203 Angelia S M Vanderlaan et Christopher T Taggart, « Efficacy of a Voluntary Area to Be Avoided to Reduce Risk of Lethal Vessel Strikes to Endangered Whales », *Conservation Biology*, vol. 23, no 6 (2009), p. 1467-1471. Ci-après Vanderlaan.

204 *Ibid.* art. 1468.

également aux petits navires d'éviter la zone²⁰⁵. Et comme il s'agit seulement d'une ZAE recommandée, on demande aux navires de réduire leur vitesse et de faire des efforts pour éviter les mammifères marins s'ils ne peuvent la contourner²⁰⁶.

En dépit de la nature volontaire de cette mesure, les recherches menées sur les caractéristiques du trafic maritime dans le bassin Roseway, ou à proximité, révèlent un niveau élevé de conformité au cours de la première année suivant la désignation de la ZAE : la majorité des navires exploités ont effectivement évité la zone étudiée, ce qui a entraîné une réduction estimée à 82 % du risque de collision mortelle avec des baleines noires dans cette zone²⁰⁷.



Mesures obligatoires

L'OMI conserve la capacité d'autoriser des mesures obligatoires. Comme nous l'avons déjà mentionné, le fondement juridique de toutes les mesures obligatoires mises en place par l'OMI, qu'il s'agisse d'une ZCE, d'une zone spéciale au titre de la MARPOL ou d'une mesure d'organisation du trafic maritime, est énoncé au paragraphe 211(6) de la CNUDM²⁰⁸.

Pour instaurer une mesure obligatoire, un état côtier doit d'abord agir par le biais de l'OMI ou d'une conférence diplomatique générale afin de définir « des règles et normes internationales [consultatives] visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires²⁰⁹ ». Ensuite, il faut démontrer que ces règles et normes consultatives ne sont pas adéquates pour prévenir la pollution par les navires, ce qui nécessite l'adoption de règles obligatoires spéciales qui dépassent l'application des règles et normes internationales²¹⁰. Cela signifie que les mesures obligatoires se limitent à prévenir les dangers environnementaux découlant de la navigation dans les zones où les règles et normes consultatives adoptées se sont avérées infructueuses.

L'état doit alors soumettre à l'OMI une proposition comprenant des « justifications scientifiques et techniques » à l'appui indiquant que des « mesures obligatoires spéciales » sont requises dans la zone « pour des raisons techniques reconnues tenant à ses caractéristiques océanographiques et écologiques, à son utilisation ou à la protection de ses ressources et au caractère particulier du trafic²¹¹ ».

Si l'état a l'intention d'adopter des règles et des normes supplémentaires relatives au rejet ou aux pratiques de navigation pour la zone en question, ces ajouts doivent être inclus dans la même proposition, ce qui peut [traduction] « empêcher la soumission à l'OMI de toute mesure nationale après l'examen de la proposition initiale [de mesures obligatoires]²¹² ». L'OMI examinera la proposition de l'état et prendra une décision dans un délai d'un an.

205 Garde côtière canadienne, *Avis aux navigateurs* 1 à 46. Édition annuelle 2019, Montréal, Québec, p. 14

206 *Ibid.*

207 Vanderlaan, *supra*, note 205, p. 1471-1472.

208 CNUDM, par. 211(6).

209 CNUDM, par. 211(1).

210 *Ibid.*

211 *Ibid.* Les zones obligatoires spéciales adoptées en vertu du paragraphe 211(6) ne doivent pas être confondues avec les zones spéciales MARPOL 73/78. Les mesures pouvant être adoptées dans le cas des zones spéciales de la MARPOL sont explicitement définies dans les annexes de la Convention MARPOL, tandis que celles pour les zones spéciales obligatoires sont laissées à la discrétion de l'état côtier, sous réserve de l'approbation de l'OMI.

212 Johnson, p. 111; CNUDM, al. 211(6)c).

Ensuite, les mesures obligatoires peuvent entrer en vigueur dès quinze mois à compter de la date de la soumission²¹³. Les mesures obligatoires en matière d'organisation du trafic maritime sont adoptées par l'OMI conformément à la règle V/10 de la Convention SOLAS, et peuvent s'appliquer à tous les navires, à certaines catégories de navires ou aux navires transportant certaines cargaisons²¹⁴.

La première ZAE obligatoire désignée et mise en place à des fins environnementales a été proposée à l'OMI par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande en 2003²¹⁵. Cette zone, située dans la mer territoriale de la Nouvelle-Zélande et comprenant la réserve marine des îles Poor Knights, doit être évitée par les navires de 45 mètres ou plus²¹⁶. Comme cette ZAE se trouve dans la limite des 12 NM de la Nouvelle-Zélande, celle-ci avait la possibilité d'imposer des mesures obligatoires d'organisation du trafic maritime en vertu des articles 21 et 22 de la CNUDM, sans l'approbation de l'OMI et sous réserve seulement du droit de passage inoffensif²¹⁷.

Zones maritimes particulièrement vulnérables

La désignation de zones maritimes particulièrement vulnérables (ZMPV) représente l'un des mécanismes de protection les plus importants autorisés par l'OMI. En vertu des Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables (ZMPV) de la résolution A.982(24) de l'OMI, celle-ci peut désigner une zone comme étant une ZMPV, c'est-à-dire une « zone qui, en raison de l'importance reconnue de ses caractéristiques écologiques socio-économiques ou scientifiques et de son éventuelle vulnérabilité aux dommages causés par les activités des transports maritimes internationaux devrait faire l'objet d'une

protection particulière, conférée par des mesures prises par l'OMI²¹⁸ ».

Pour qu'il puisse désigner une zone comme ZMPV, un état membre de l'OMI doit présenter une demande directement au Comité de protection du milieu marin (CPMM)²¹⁹, et fournir des documents démontrant qu'au moins un des critères pour désigner les ZMPV s'applique à l'ensemble de la zone proposée, même si d'autres critères peuvent s'appliquer à seulement certaines parties de la zone²²⁰. La demande doit comprendre une description expliquant en quoi les mesures actuelles sont inefficaces. La zone proposée doit également présenter une vulnérabilité identifiée aux dommages causés par la navigation internationale, et doit pouvoir être protégée de ces dommages par des mesures adoptées par l'OMI²²¹.

Il n'y a pas de taille définie pour les ZMPV, puisque chaque partie du milieu marin qui répond aux critères requis peut potentiellement relever de la désignation²²². Une ZMPV peut également être entourée d'une zone tampon qui aide à protéger la zone centrale, en supposant qu'une zone tampon puisse être justifiée comme étant une contribution nécessaire à la protection de la zone centrale²²³. En juillet 2018, quinze ZMPV ont été désignées dans le monde dont deux qui ont été étendues ensuite pour couvrir une plus grande zone géographique²²⁴.

Les articles 192 et 194, ainsi que le paragraphe 211(1) de la CNUDM autorisent l'OMI à désigner des ZMPV²²⁵. Cependant, la désignation d'une ZMPV en soi ne lui confère aucune protection. En fait, elle permet l'adoption d'autres mesures de l'OMI, comme les systèmes d'organisation du trafic maritime ou les restrictions sur le rejet (discutées plus en détail ci-dessous)²²⁶. Ces mesures de l'OMI sont mentionnées spécifiquement dans les Directives révisées comme

213 CNUDM, par. 211(6).

214 *Dispositions générales relatives à l'organisation du trafic maritime*, par. 2.1.2.

215 Roberts, *supra*, notes 191, p.146.

216 *Ibid.* p.136; Maritime New Zealand, *Shipping Routes-Areas to be Avoided*. En ligne :

<https://www.maritimenz.govt.nz/commercial/environment/operators/documents/areas-to-be-avoided.pdf>

217 Roberts, *supra*, notes 191-151.

218 Directives révisées, *supra*, note 175, art. 1.2.a

219 Altman, *supra*, note 175, art. 2.

220 Directives révisées, *supra*, note 176, art. 4.4.

221 Roberts, *supra*, notes 189, art. 142.

222 OMI, *Directives pour la désignation de zones spéciales et l'identification de zones maritimes particulièrement vulnérables*, Résolution A.720(17), 6 novembre 1991, art.15.

223 *Ibid.*, art. 3.1.5.

224 OMI, *List of Special Areas, Emission Control Areas and Particularly Sensitive Sea Areas*, 2 juillet 2018.

En ligne : gard.no/Content/26411326/IMO%20MEPC1-Circ778-Rev3_Special%20Areas%2C%20ECAs%20and%20PSSAs%20under%20MARPOL.pdf

225 Wolfrum, *supra*, note 163, art. 6.

226 Roberts, *supra*, note 189, art. 142.

des mesures de protection associées (MPA)²²⁷. Le CPMM ne désigne pas officiellement une ZMPV avant que le Comité de la sécurité maritime de l'OMI n'examine et n'adopte les MPA proposées²²⁸. En pratique, une demande de MPA doit être soumise en même temps que la demande de désignation d'une ZMPV.

La demande d'un état doit également spécifier le fondement juridique des MPA proposées, soit en vertu de l'application d'un instrument actuel ou futur de l'OMI, ou conformément au paragraphe 211(6) de la CNUDM. Si la mesure s'applique à la mer territoriale, elle n'a pas besoin d'être fondée sur le droit international²²⁹.

Par ailleurs, les Directives révisées autorisent l'élaboration et l'adoption [traduction] « d'autres mesures visant à protéger des zones maritimes spécifiques contre les dommages causés à l'environnement par les navires, à condition que leur fondement juridique ait été établi²³⁰ ». Cependant, ces mesures sont limitées à celles « qui doivent être ou ont été approuvées ou adoptées par l'OMI²³¹ ». Si une mesure proposée n'est pas déjà établie par un instrument existant de l'OMI, la demande de l'État côtier devra « indiquer les dispositions que le Gouvernement Membre initiateur a prises ou prendra pour que cette mesure soit approuvée ou adoptée par l'OMI avec un fondement juridique identifié²³² ».



227 Directives révisées, *supra*, note 175, art. 6.1.

228 Altman, *supra*, note 176, art. 2.

229 Directives révisées, *supra*, note 175, art. 7.5.3.

230 *Ibid.*, art. 6.1.3.

231 *Ibid.* art. 6.1.

232 *Ibid.* art. 7.1.

ANNEXE A : TABLEAU DE RÉFÉRENCE DES MESURES DE PROTECTION

Le tableau de référence des mesures de protection donne un aperçu des impacts courants de la navigation et des outils législatifs qui peuvent être utilisés pour y remédier.

Note explicative : Les mécanismes ou outils législatifs ont été divisés en deux types :

- Les **outils en vigueur** sont ceux utilisés actuellement ou dans le passé pour limiter les impacts de la navigation dans les AMP ou pour protéger l'environnement (en date d'août 2020).
- Les **outils potentiels** sont ceux qui n'ont pas été utilisés pour la protection de l'environnement ou ceux qui exigent le recours à un pouvoir réglementaire. Ils pourraient éventuellement être utilisés pour réduire les impacts de la navigation dans les AMP.

Facteur de stress causé par la navigation	Zone	Loi	Mécanismes/ Outils	Commentaire	Page
Atténuation générale	EI, MT, ZC, ZEE	<i>Loi sur les océans</i> par. 41(1)	Avis aux navigateurs	Outil potentiel : La Garde côtière canadienne publie les Avis aux navigateurs (NOTMAR). Ces avis pourraient fournir des indications volontaires pour les navires opérant dans les AMP et inclure des réductions volontaires de la vitesse. Ces avis pourraient aussi être utilisés pour fournir de l'information additionnelle importante pour les bateaux naviguant près ou au sein des AMP.	23
Atténuation générale	EI, MT, ZC, ZEE (variable)	<i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> par. 10.1(1)	Décrets ministériels provisoires	Outil en vigueur : Le ministre peut émettre un décret provisoire mettant en application tout pouvoir réglementaire disponible en vertu de la LMMC pour une période allant jusqu'à un an. Le cabinet peut étendre le décret jusqu'à deux ans de plus ou le transformer en règlement.	16-17
Atténuation générale	EI, MT, ZC, ZEE (variable)	<i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> art. 35.1	Réglementation pour la protection de l'environnement marin	Outil potentiel : Le ministre peut créer un règlement pour protéger l'environnement, notamment des mesures pour les procédures et les pratiques pour les navires, la gestion du transport et de la navigation, l'organisation du trafic obligatoire et recommandé, et l'interdiction et la restriction des opérations, de la navigation, du mouillage, de l'amarrage ou de l'ancrage des navires dans les AMP.	17-18
Atténuation générale	EI, MT, ZC *, ZEE* (bâtiments canadiens seulement*)	<i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> al. 120(1)k	Réglementation relative à la sécurité des bâtiments	Outil potentiel : Le ministre peut créer un règlement pour protéger les zones côtières ou les zones de milieux vulnérables pour réglementer ou interdire les cargos et prévenir les collisions en eaux canadiennes ou dans la ZEE.	18-19

Facteur de stress causé par la navigation	Zone	Loi	Mécanismes/Outils	Commentaire	Page
Atténuation générale	EI, MT, ZC, ZEE * (*voir section)	<i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> al. 136(1)f)	Réglementation pour la protection de l'environnement marin	Outil potentiel : Le ministre peut réglementer ou interdire la navigation, le mouillage, l'amarrage ou l'ancrage des navires pour une question d'efficacité et de sécurité de la navigation. Le règlement doit être dans l'intérêt du public et de l'environnement.	19
Atténuation générale	EI, MT, ZC, ZEE (en eaux arctiques)	<i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques</i> par. 12(1)	Réglementation sur la navigation dans les zones de contrôle de la sécurité de la navigation	Outil potentiel : Le ministre peut établir des normes plus strictes que les navires doivent respecter dans les zones de contrôle de la sécurité de la navigation où il y a des AMP. Les navires ne répondant pas à ces normes seraient interdits d'entrée.	27-28
Atténuation générale	EI, MT, ZEE, (en eaux arctiques)*	<i>Loi sur la marine marchande du Canada, Loi sur les océans</i> art. 41.	Réglementation relative aux services d'aide à la navigation	Outil potentiel : Permet la création d'aides à la navigation qui indiqueraient les zones vulnérables aux navires et aux pilotes.	18, 22
Atténuation générale	MT, ZC, ZEE	SOLAS avec orientation de l'OMI	Mesures d'organisation du trafic maritime	Outil potentiel : Des mesures d'organisation du trafic maritime peuvent être désignées en vertu de la Convention SOLAS et peuvent inclure des mesures conçues pour réduire ou éliminer le transit par les AMP.	34-35
Atténuation générale	MT, ZC, ZEE	SOLAS avec orientation de l'OMI	Zones à éviter	Outil potentiel : Une mesure d'organisation du trafic pour créer une zone, notamment une zone dotée d'une caractéristique environnementale d'importance, d'évitement complet par tous les navires ou certaines classes de navires.	35-36
Atténuation générale	MT, ZC, ZEE	OMI Résolution A.982(24)	Zones maritimes particulièrement vulnérables	Outil potentiel : La désignation d'une zone maritime particulièrement vulnérable est du ressort de l'OMI. Lorsque la désignation d'une zone ayant besoin d'une protection particulière est approuvée en raison de ses attributs écologiques, socioéconomiques ou scientifiques reconnus, un état côtier peut créer des mécanismes additionnels pour protéger la zone, tels que des systèmes d'organisation du trafic et des restrictions supplémentaires sur les rejets.	37-38
Perturbation de l'habitat benthique : mouillage	EI, MT, ZC, ZEE	LMMC – Règlement sur le mouillage des navires art. 2, 3	Restriction ou interdiction de mouillage	Outil potentiel : Ce règlement, créé en vertu de la LMMC, interdit le mouillage dans des zones incluses par le ministre en annexe. Les AMP peuvent être ajoutées à l'annexe.	19
Perturbations acoustiques	MT, ZC, ZEE	OMI – Directives visant à réduire le bruit sous-marin produit par les navires de commerce pour atténuer leurs incidences néfastes sur la faune marine	Adoption de directives	Outil potentiel : Les mesures volontaires établies dans les directives pourraient être adoptées comme règlements des AMP ou en vertu de la LMMC, que ce soit comme mesures volontaires ou obligatoires au sein des AMP.	37

Facteur de stress causé par la navigation	Zone	Loi	Mécanismes/Outils	Commentaire	Page
Perturbations acoustiques	MT, ZC, ZEE	Organisation maritime internationale	Zones maritimes particulièrement vulnérables	Outil potentiel : L'OMI reconnaît généralement le bruit comme étant de la pollution, et l'établissement de zones maritimes particulièrement vulnérables pourrait protéger les AMP où les espèces sont spécialement vulnérables à la navigation commerciale.	40-41
Rejets : produits chimiques dangereux	EI, MT, ZC, ZEE	LMMC – <i>Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux</i>	Interdiction de rejets	Outil potentiel : Interdiction de rejet dans les AMP, mais ceci nécessiterait un amendement au règlement pour créer une interdiction pour les AMP.	22
Rejets : substances nocives	MT, ZC, ZEE	MARPOL; <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i>	Désignation de zones spéciales	Outil potentiel : Zones désignées en vertu de l'Annexe II de la MARPOL pour répondre aux impacts des substances nocives (telles que définies en vertu de cette convention et de la LMMC).	32-33
Rejets : polluants	EI, MT, ZC, ZEE	<i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> art. 175.1 et 189	Organisation du trafic des navires	Outil potentiel : Le ministre a le pouvoir de réorganiser le trajet des navires transportant, rejetant ou à risque de rejeter un polluant, ou d'exiger que les navires suivent des trajets spécifiques. Ceci pourrait inclure de réorganiser le trafic au sein ou autour des AMP.	21
Rejets : déchets	MT, ZC, ZEE	MARPOL; <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i>	Désignation de zones spéciales	Outil potentiel : Une zone désignée en vertu de l'Annexe V de la MARPOL pour s'occuper des déchets.	32-33
Rejets : eau de ballast	EI, MT, ZC, ZEE	LMMC – <i>Règlement sur le contrôle et la gestion de l'eau de ballast;</i>	Interdiction ou restriction de l'échange des eaux de ballast	Outil potentiel : Suppression de toutes les zones d'échange de l'eau de ballast des AMP existantes et futures. Outil potentiel : Exiger des distances minimales d'écart entre l'échange de l'eau de ballast ou les zones d'échange et les AMP. Outil en vigueur : Profondeur minimale pour la permission d'échange de l'eau de ballast au sein ou près des AMP (voir la zone de protection marine du mont sous-marin Bowie).	20-21
Rejets : eaux grises	EI, MT, ZC, ZEE *	LMMC – <i>Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux</i> par. 131.1(4)	Interdiction de rejet d'eaux grises	Outil en vigueur : Création d'une interdiction totale de rejet d'eaux grises. Le Règlement sur la zone de protection marine du Banc-des-Américains interdit le rejet d'eaux grises. Ne s'applique pas en « eaux arctiques ».	22

Facteur de stress causé par la navigation	Zone	Loi	Mécanismes/Outils	Commentaire	Page
Rejets : eaux usées	MT, ZC	LMMC – <i>Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux</i> art. 131.1, <i>Annexe 2</i> (zones désignées pour les eaux usées)	Zones désignées de rejet	Outil potentiel : Les zones désignées pour les eaux usées dans les AMP, présentes et futures, nécessitent des normes plus élevées (limite des taux de coliformes) dans les eaux usées rejetées dans ces AMP. Présentement, il y a interdiction totale de rejet d'eaux usées dans les eaux intérieures.	23
Rejets : eaux usées	MT, ZC	LMMC – <i>Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux</i> art. 131.1	Interdiction de rejet d'eaux usées	Outil potentiel : Un amendement au règlement permettrait une interdiction totale de rejet d'eaux usées dans les AMP. Présentement, il y a interdiction totale de rejet d'eaux usées dans les eaux intérieures.	23
Rejets : eaux usées	MT, ZC, ZEE	MARPOL; <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i>	Désignation de zones spéciales	Outil potentiel : Une zone désignée en vertu de l'Annexe IV de la MARPOL pour s'occuper des rejets d'eaux usées (tel que défini en vertu de cette convention et dans la LMMC).	32-33
Rejets : immersion	EI, MT, ZC, ZEE	<i>Loi sur les océans</i> ; LCPE – <i>Règlement sur les demandes de permis pour l'immersion en mer</i>	Interdiction d'immersion dans les AMP	Outil potentiel : Le ministre doit prendre en considération les aires vulnérables avant d'émettre les permis d'immersion. Une interdiction d'immersion pourrait empêcher les immersions dans les AMP.	25-26
Émissions atmosphériques : soufre	MT, ZC, ZEE	MARPOL; <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> (LMMC)	Zone de contrôle des émissions	Outil potentiel : Une zone désignée en vertu de l'Annexe IV de la MARPOL établirait un plafond du taux de soufre permis dans le carburant des navires.	32-33

ANNEXE B : CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES À LA NAVIGATION

Convention	Description
Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissures nuisibles sur les navires (Convention AFS)	Les parties à la Convention doivent s'engager à sa pleine mise en œuvre afin de réduire ou d'éliminer les effets néfastes des systèmes antisalissures sur l'environnement marin et la santé humaine²³³. Les systèmes antisalissures se définissent comme tout revêtement, peinture, traitement de surface, surface ou dispositif utilisé sur un navire pour contrôler ou empêcher le dépôt d'organismes indésirables²³⁴. En vertu de l'article 4 de la Convention, leur utilisation est interdite ou restreinte. Toutefois, la Convention AFS précise qu'aucune de ses dispositions ne doit porter atteinte aux droits et obligations d'un État en vertu du droit international coutumier comme énoncé dans la CNUDM²³⁵. Ainsi, en cas de conflit entre la protection, les droits ou les obligations, la CNUDM a préséance.
Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Convention de Londres)	L'objectif de la Convention de Londres est de promouvoir les efforts internationaux visant à contrôler toutes les sources de pollution marine et à prévenir la pollution de la mer par l'immersion²³⁶. Il y a actuellement 87 parties à la Convention de Londres. Le Protocole de Londres a été élaboré en 1996 pour modifier la Convention, et l'a finalement remplacée lors de la ratification²³⁷. Il y a actuellement 51 parties au Protocole de Londres. Le Protocole doit s'appliquer à tous les navires se trouvant sur le territoire océanique d'une partie contractante²³⁸. Toute immersion en mer est interdite, à moins qu'elle ne soit exemptée. L'immersion comprend le rejet délibéré en mer de déchets ou d'autres matières provenant d'un navire²³⁹. Toutefois, elle ne comprend pas le rejet en mer de déchets ou de matières qui sont accessoires à l'exploitation normale de ce navire, ou qui en découlent, et ne vise pas le rejet de déchets provenant du traitement en mer des ressources minières du fond marin²⁴⁰. Le Protocole de Londres engage aussi les parties à interdire l'incinération en mer de déchets ou d'autres matières²⁴¹. La convention et le protocole ne s'appliquent pas dans les situations d'urgence ou lorsqu'il est nécessaire de garantir la sécurité de la vie humaine ou des navires²⁴².

233 OMI, Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissures nuisibles sur les navires de l'Organisation maritime internationale, entrée en vigueur le 17 septembre 2008, art. 1. Ci-après Convention AFS.

234 Convention AFS, par. 2(2); voir aussi IMO, *Systèmes antisalissures*. En ligne (anglais) : <https://www.imo.org/fr/OurWork/Environment/Pages/Anti-fouling.aspx>

235 Convention AFS, art. 15.

236 Voir Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières, 1972, 26 UST 2403, 1046 RTNU 120, 11 ILM 1294, 1972, art. I et II. Ci-après Convention de Londres; Protocole de 1996 à la Convention de Londres de 1972, 36 ILM 1 (1997) art. 2. Ci-après Protocole de Londres.

237 Protocole de Londres, art. 23.

238 Protocole de Londres, art. 10.

239 Convention de Londres, al. III(1)a); Protocole de Londres. par. 1(4.1).

240 Convention de Londres, al. III(1)a); Protocole de Londres. par. 1(4.1).

241 Protocole de Londres, art. 5.

242 *Ibid.* art. 8.

Convention	Description
Convention internationale de 1989 sur l'assistance	Cette convention fournit un cadre international pour les opérations d'assistance, soit le processus entrepris pour récupérer, en partie ou en totalité, un navire endommagé ou sa cargaison. Au Canada, cette convention a été entérinée dans une large proportion en vertu de la <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i>. Elle s'applique à toutes les opérations d'assistance, à l'exception des contrats qui en disposent autrement, expressément ou implicitement²⁴³. La Convention internationale sur l'assistance impose à l'assistant (la partie qui effectue les opérations d'assistance) l'obligation légale, envers le ou la propriétaire du navire ou du bien en danger, d'effectuer les opérations d'assistance avec la diligence requise. Une partie de cette obligation comprend celle d'agir avec la diligence requise pour prévenir ou limiter les dommages à l'environnement²⁴⁴. La convention ne permet pas à un contrat d'exclure l'application de cette obligation²⁴⁵. En vertu de la convention, un « dommage à l'environnement » désigne « un préjudice matériel important à la santé de l'homme, à la faune ou la flore marine ou aux ressources de la mer dans les eaux côtières ou intérieures ou dans les zones adjacentes, causé par pollution, contamination, incendie, explosion et de graves événements similaires²⁴⁶ ». La convention énonce également les droits d'un État côtier à prendre des mesures, conformément aux principes généralement reconnus du droit international, pour protéger son littoral ou ses intérêts connexes contre la pollution ou une menace de pollution découlant d'un accident en mer. Cela peut comprendre le droit de donner des instructions concernant les opérations d'assistance²⁴⁷.
Règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer (RIPAM)	Adopté en 1972, le RIPAM vise à prévenir les impacts et les collisions des navires. Il s'applique à tous les navires dans toutes les eaux navigables²⁴⁸, et définit certaines règles visant à assurer la prévention des collisions des navires en mer. Bon nombre de ces règles portent sur des caractéristiques techniques comme le nombre, l'emplacement, la portée et le secteur de visibilité des feux, des balises et d'autres aides à la navigation, ou l'emplacement et les caractéristiques des dispositifs de signalisation sonore²⁴⁹. Le RIPAM permet également à l'OMI d'adopter des dispositifs de séparation du trafic pour prévenir les collisions en mer²⁵⁰. Les règles visent surtout des notions comme l'installation et l'utilisation appropriées des feux dans diverses situations, les règles d'engagement entre navires (maintien de la visibilité lorsqu'ils naviguent en vue les uns des autres), l'utilisation des signaux sonores, etc. L'annexe I du RIPAM comprend une section sur la couleur des feux (chromaticité) et sur leur intensité. L'annexe III couvre les « caractéristiques techniques du matériel de signalisation sonore », y compris les fréquences et la portée des sifflets (1) et des cloches ou gongs (2). L'annexe IV aborde les signaux de détresse.
Le Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution	Ce code a été adopté dans le cadre du Code international de gestion de la sécurité (Code ISM) le 4 novembre 1993. Le Code ISM constitue une norme internationale pour la gestion et l'exploitation sécuritaires des navires et pour la prévention de la pollution²⁵¹.
Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires (Code polaire)	Cet accord élaboré sous les auspices de l'OMI est entré en vigueur en 2017. Il s'agit d'un accord obligatoire en vertu des conventions MARPOL et SOLAS. Le Code polaire est un code technique contenant de nombreuses dispositions relatives à toutes les activités de navigation. Il traite de la conception et de l'équipement des navires, de la sécurité de la navigation, de la planification du voyage et de la formation. La partie II du Code polaire aborde les mesures de prévention de la pollution prévues par la convention MARPOL, mais dans le contexte des eaux arctiques. De nombreuses dispositions et protections du Code polaire ont été intégrées aux lois canadiennes par le biais de règlements créés en vertu de la <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> et de la <i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques</i>.

243 Convention internationale de 1989 sur l'assistance, 1953 RTNU 165; doc. de traités du Sénat No 102-12, 102 d Cong., 1re séance, 1991, par. 6(1). Ci-après Convention internationale sur l'assistance

244 Convention internationale sur l'assistance, art. 8

245 *Ibid.*, par. 6(3).

246 *Ibid.*, par. 1(d).

247 *Ibid.*, art. 9.

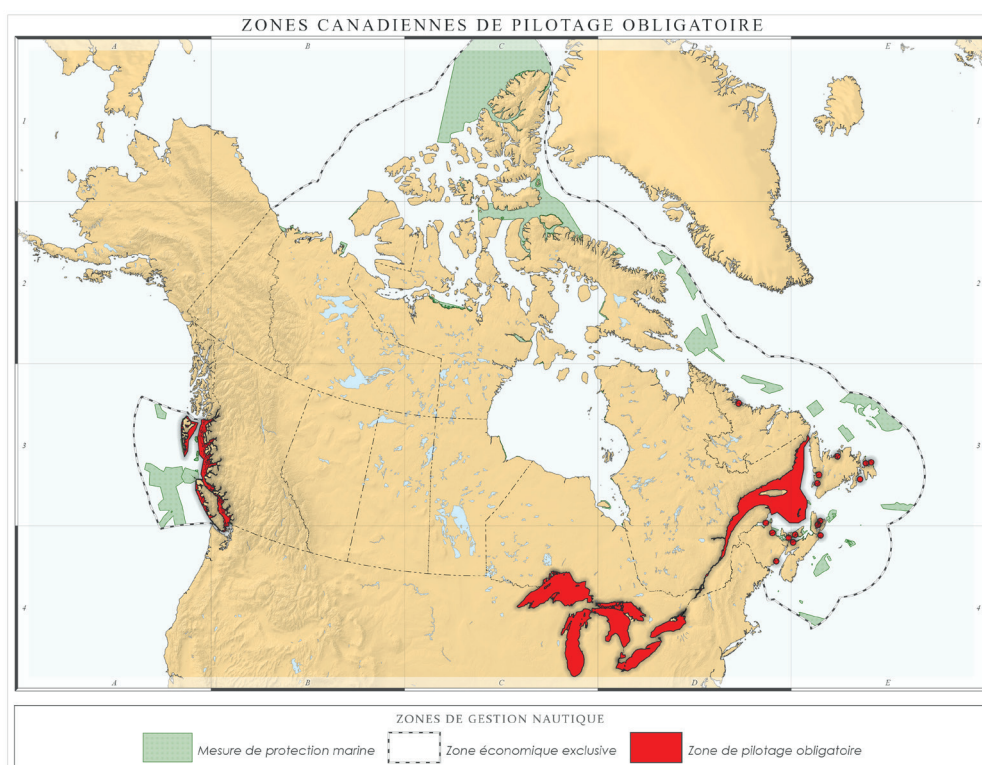
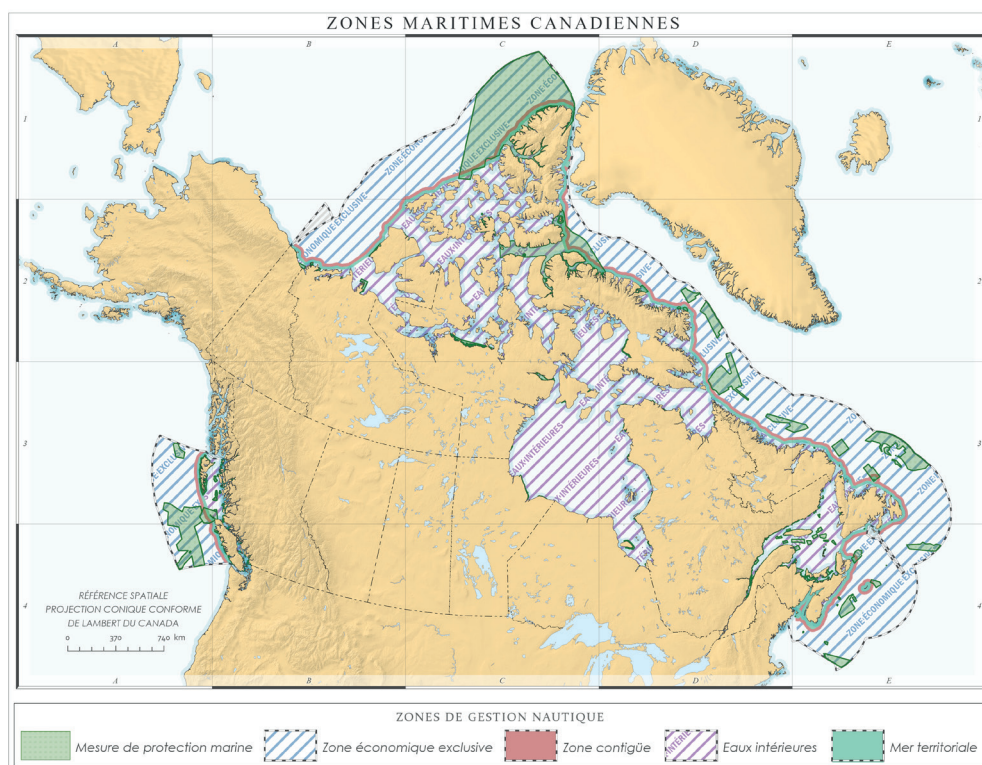
248 Convention sur le Règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer, 1050 RTNU 16; 28 UST 3459, partie A, règle 1(a). Ci-après COLREG.

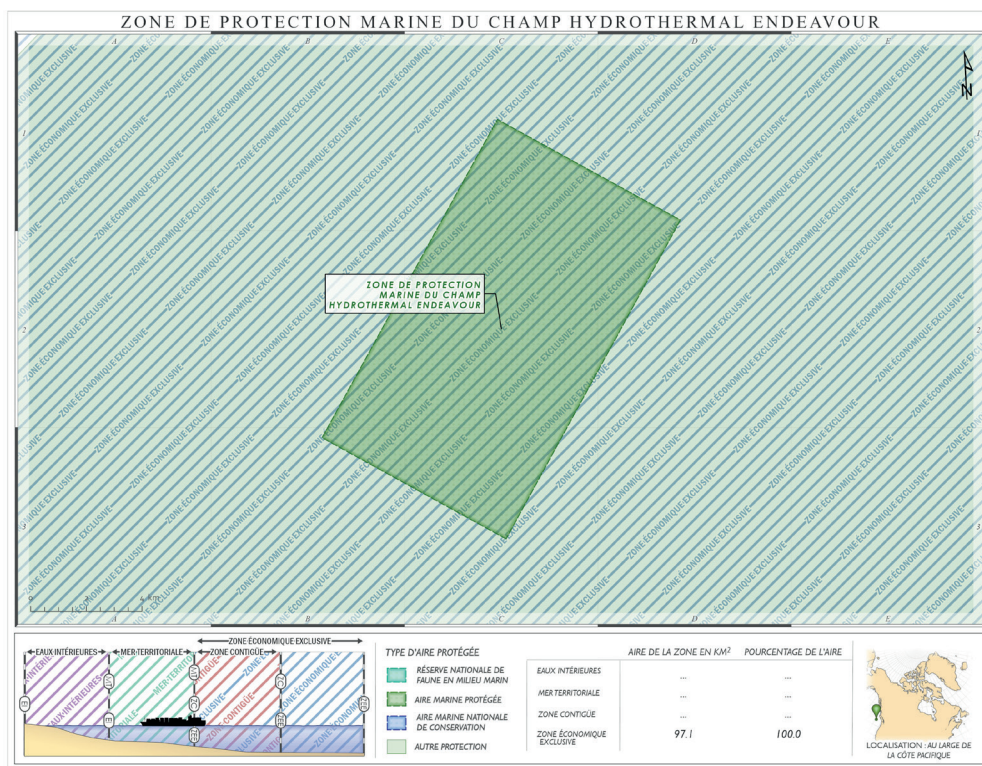
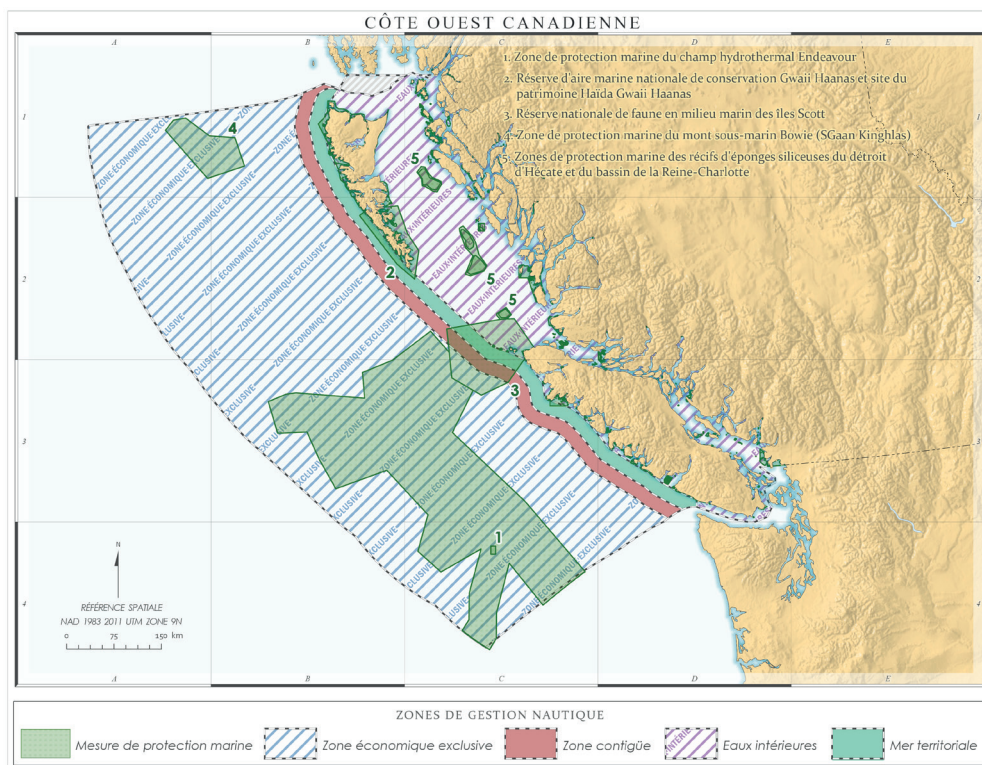
249 COLREG, Article I.

250 COLREG, règle 1(d)

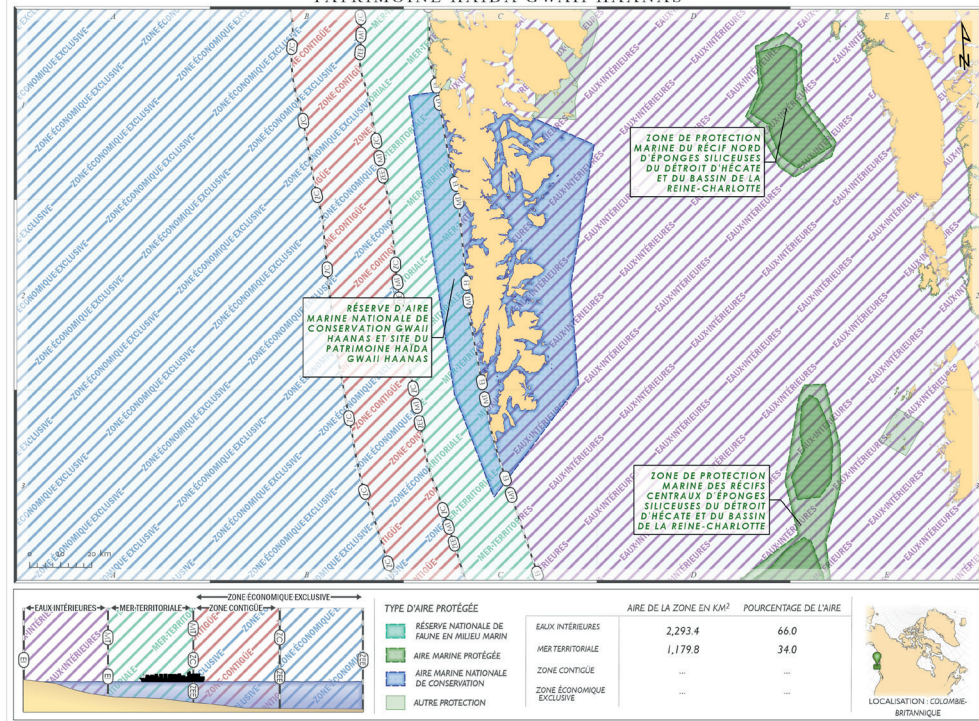
251 Code international de gestion de la sécurité, résolution A.741(18) adoptée par l'Assemblée de l'OMI - 1993 art. 1.

ANNEXE C : ATLAS DES AMP DANS LES ZONES MARITIMES DU CANADA

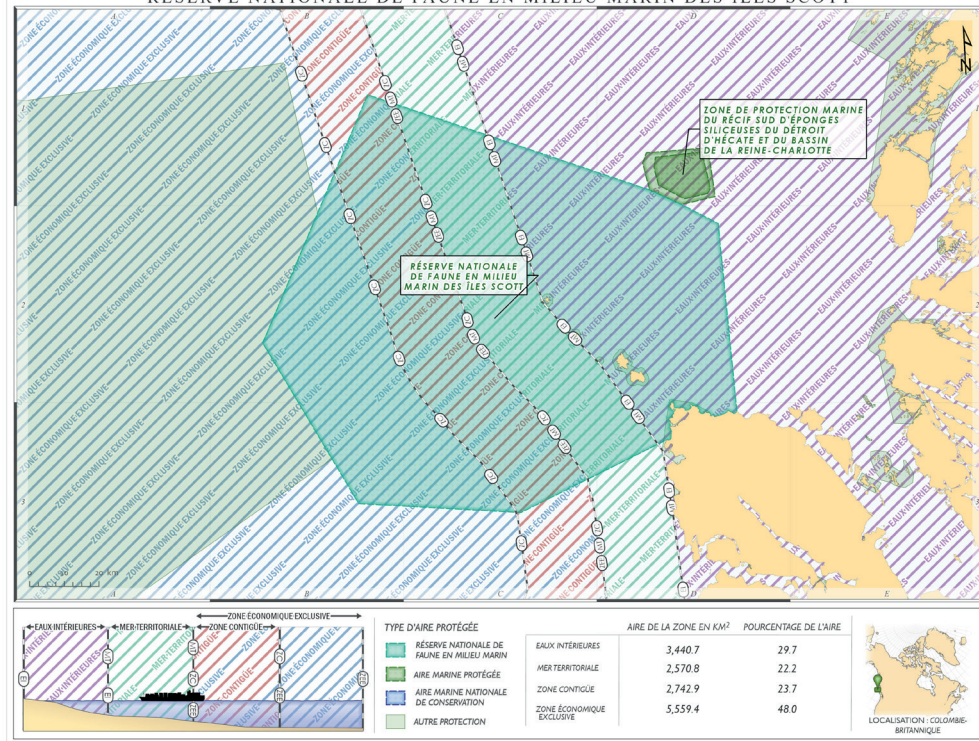


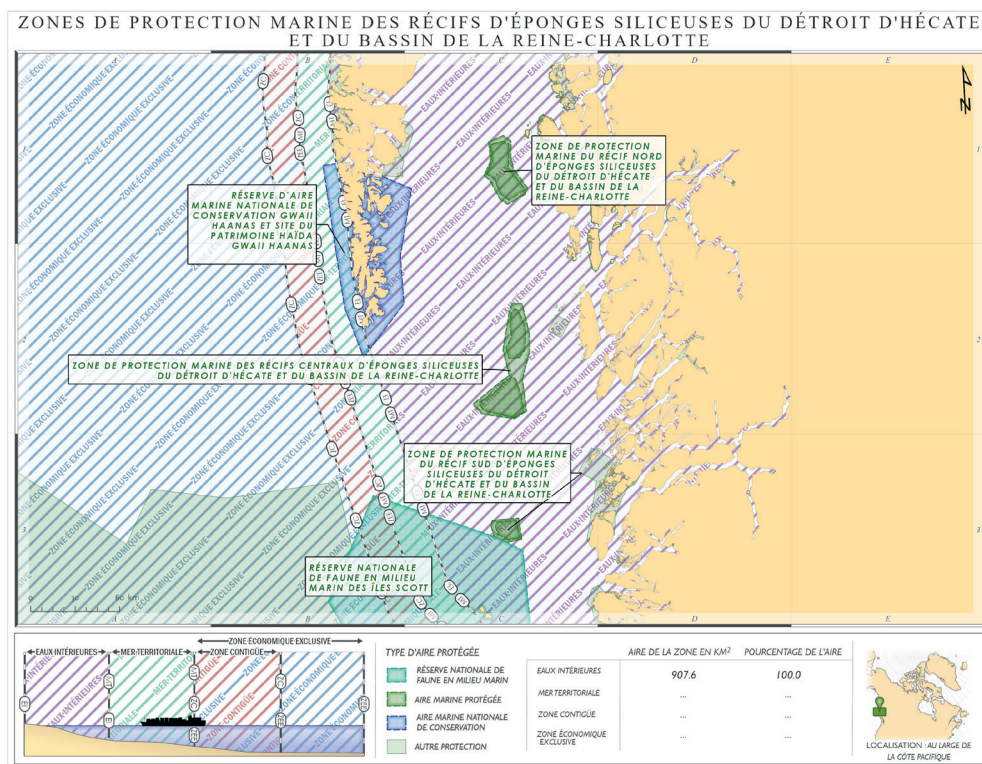
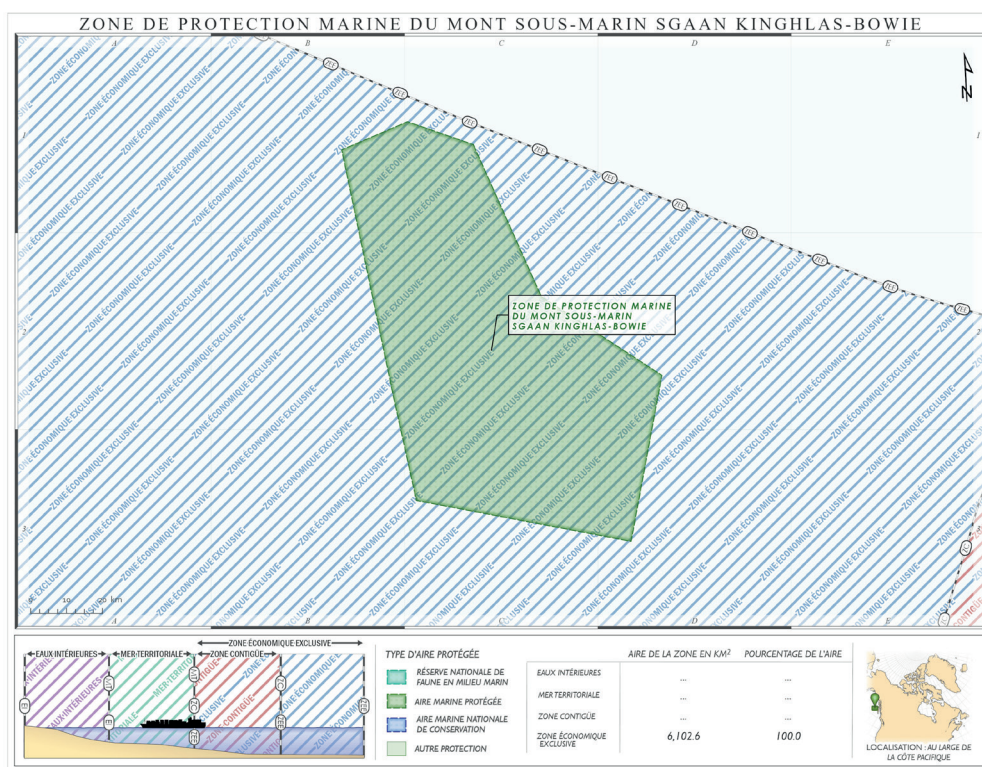


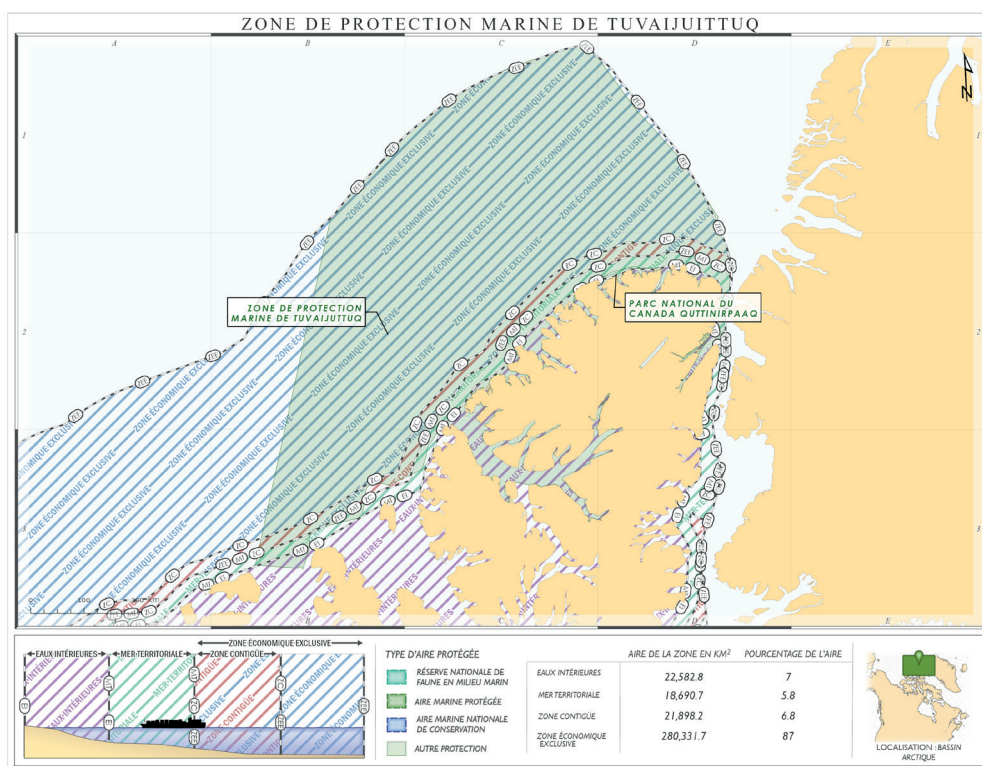
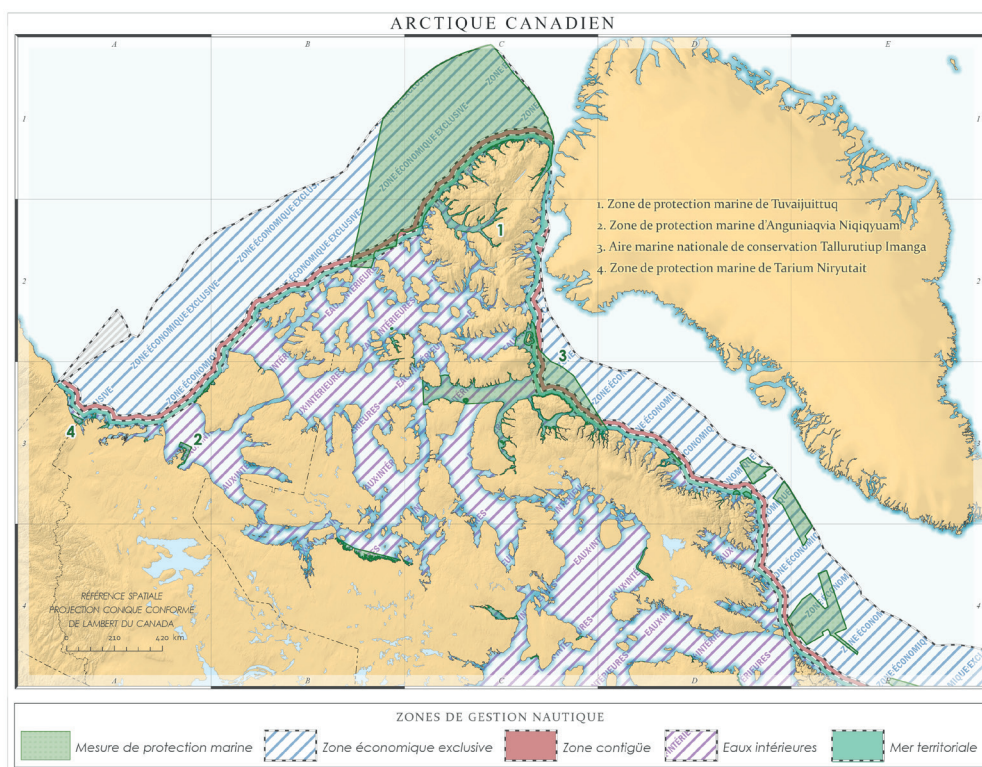
RÉSERVE D'AIRE MARINE NATIONALE DE CONSERVATION GWAAI HAANAS ET SITE DU PATRIMOINE HAÏDA GWAAI HAANAS

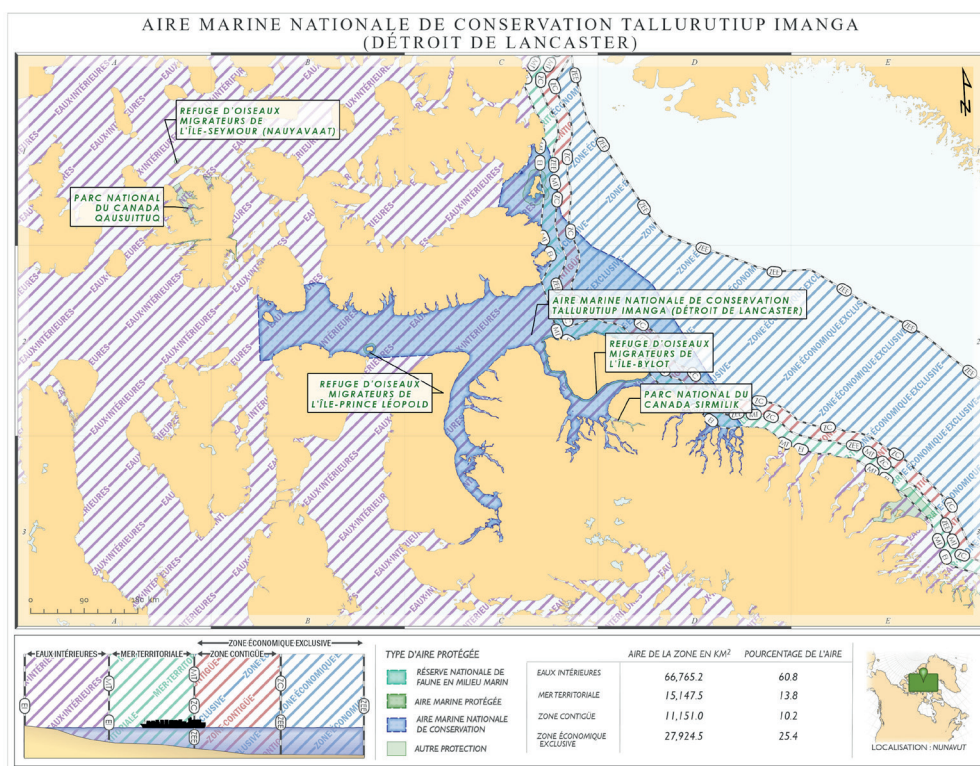
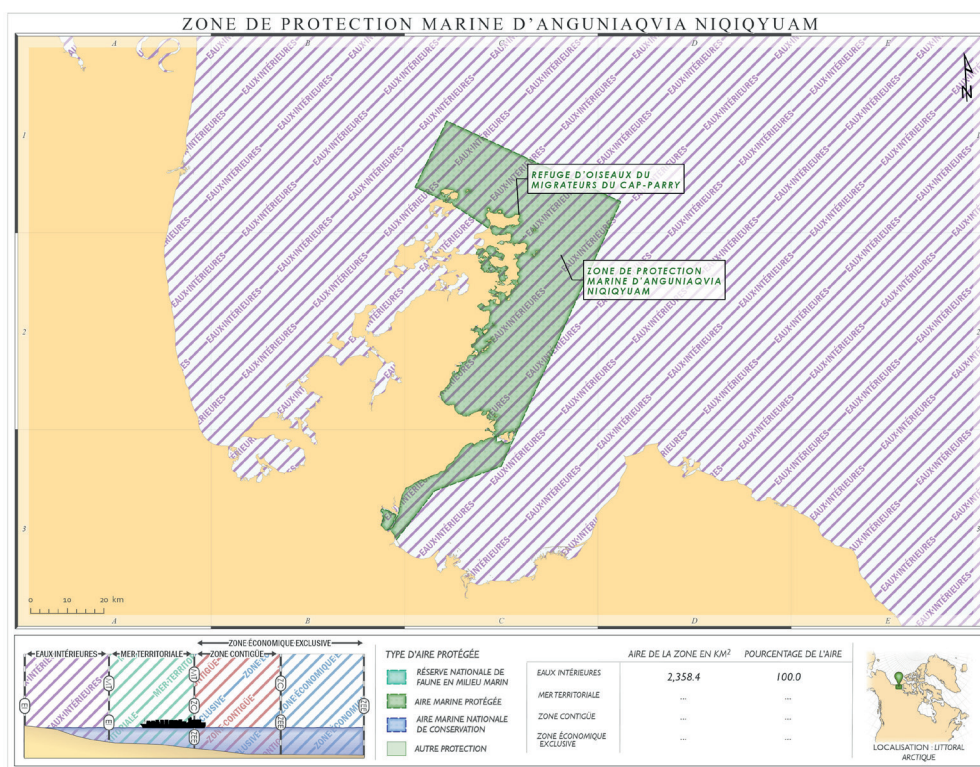


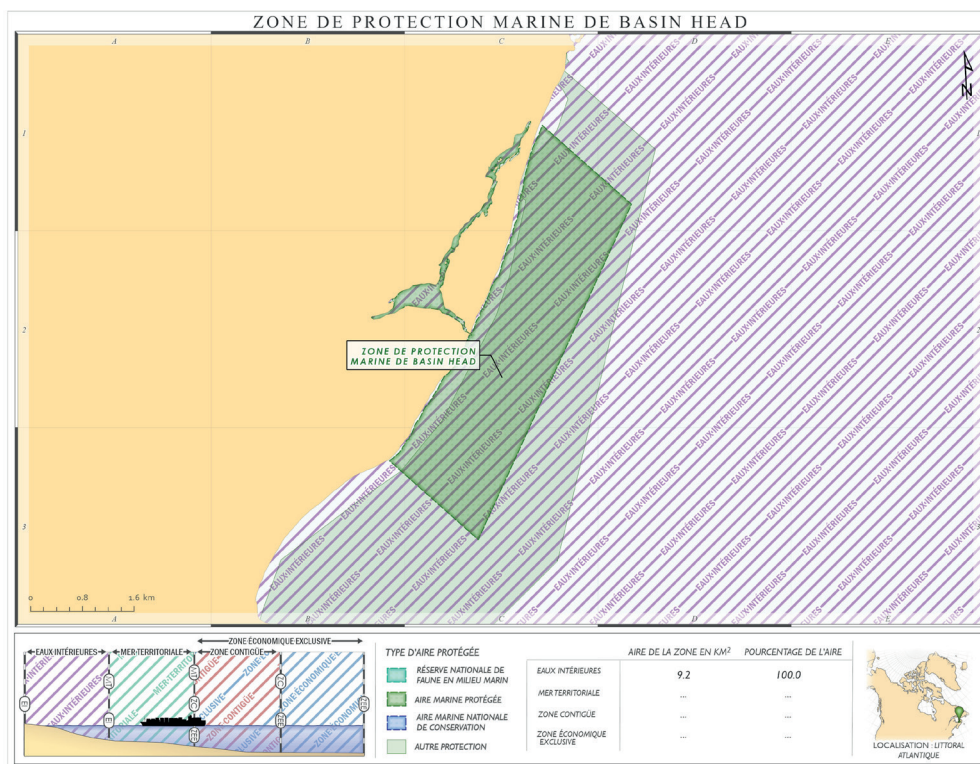
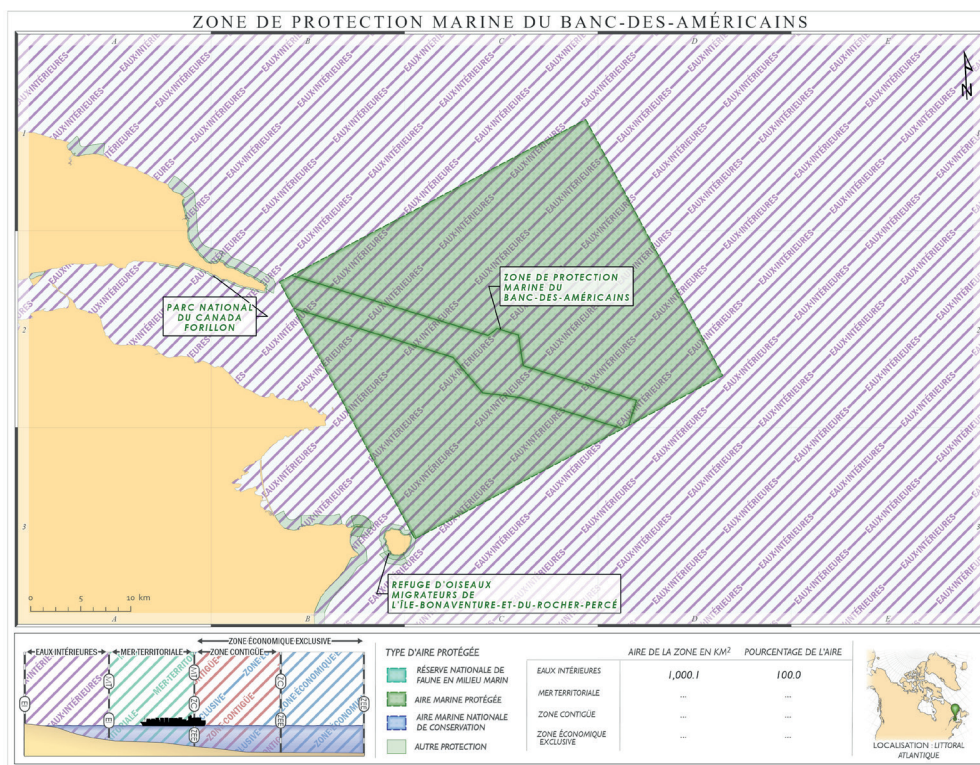
RÉSERVE NATIONALE DE FAUNE EN MILIEU MARIN DES ÎLES SCOTT

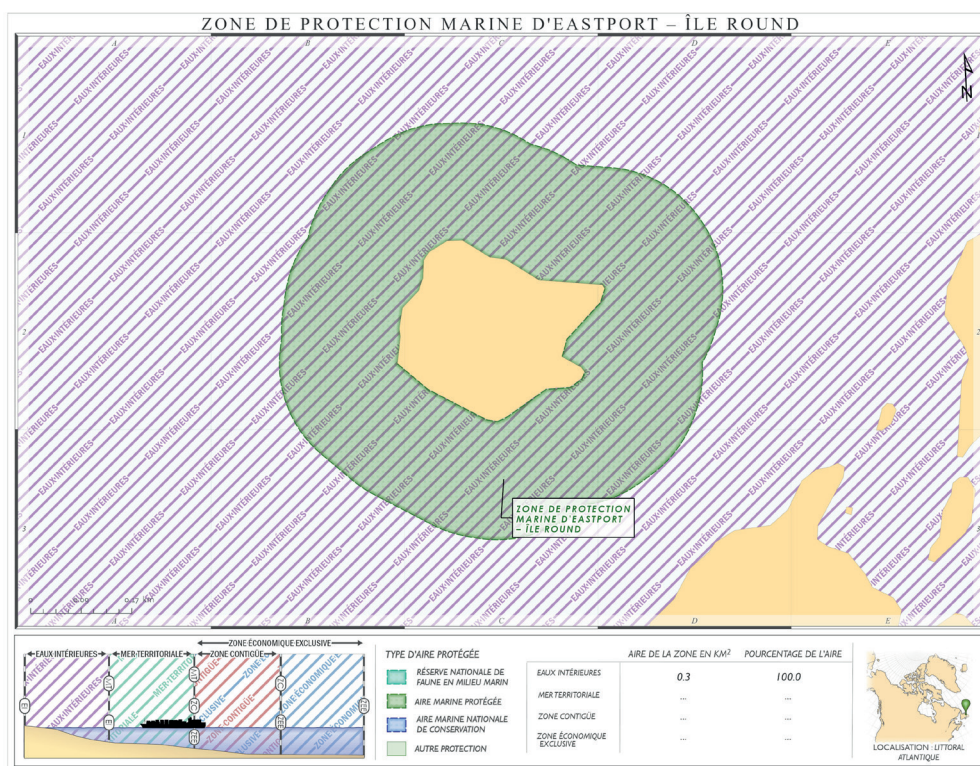
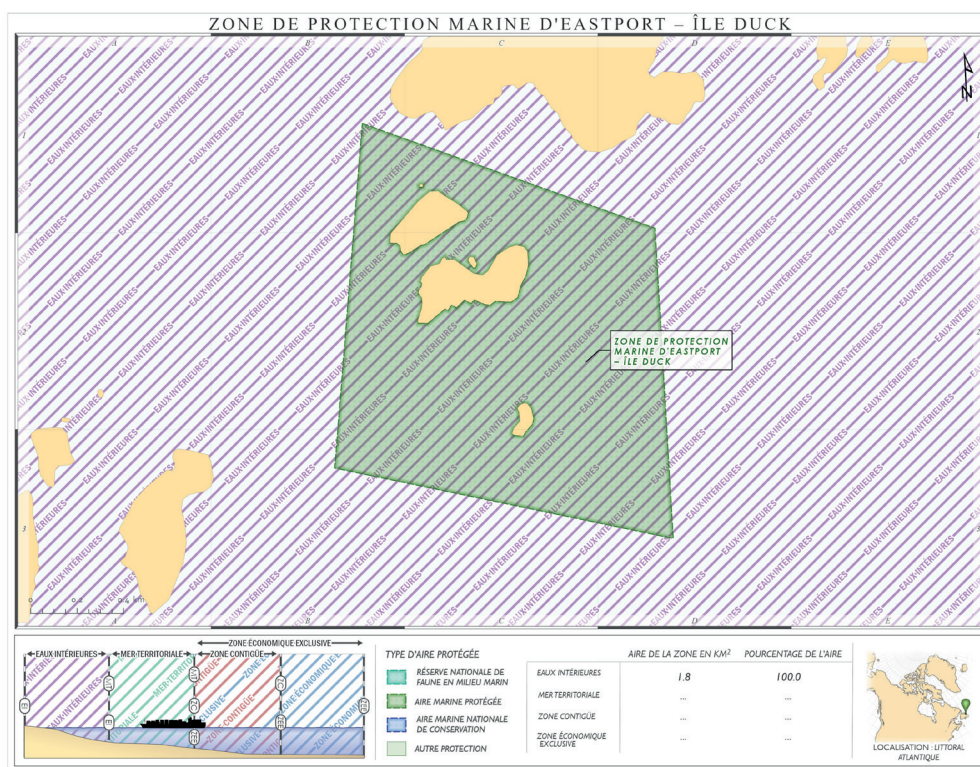


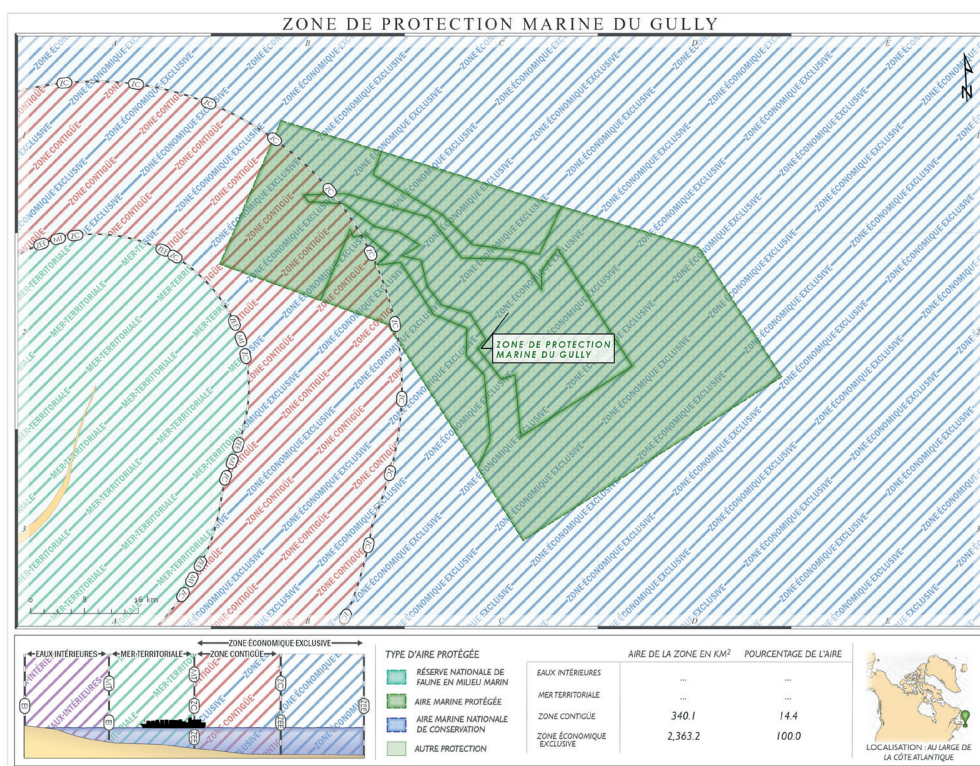
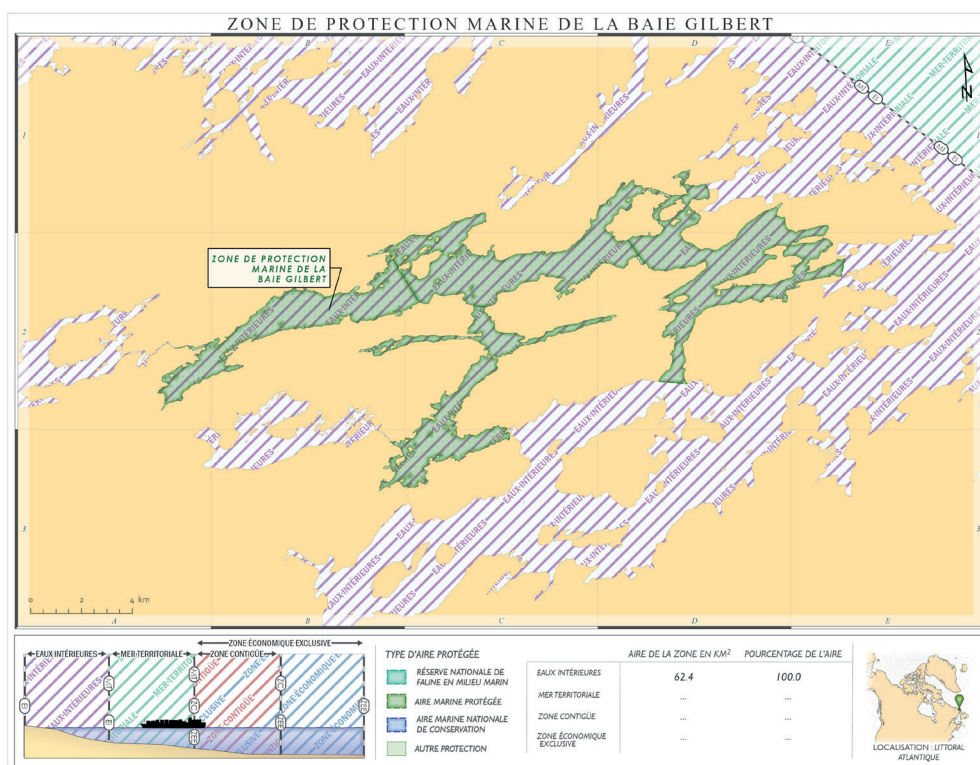


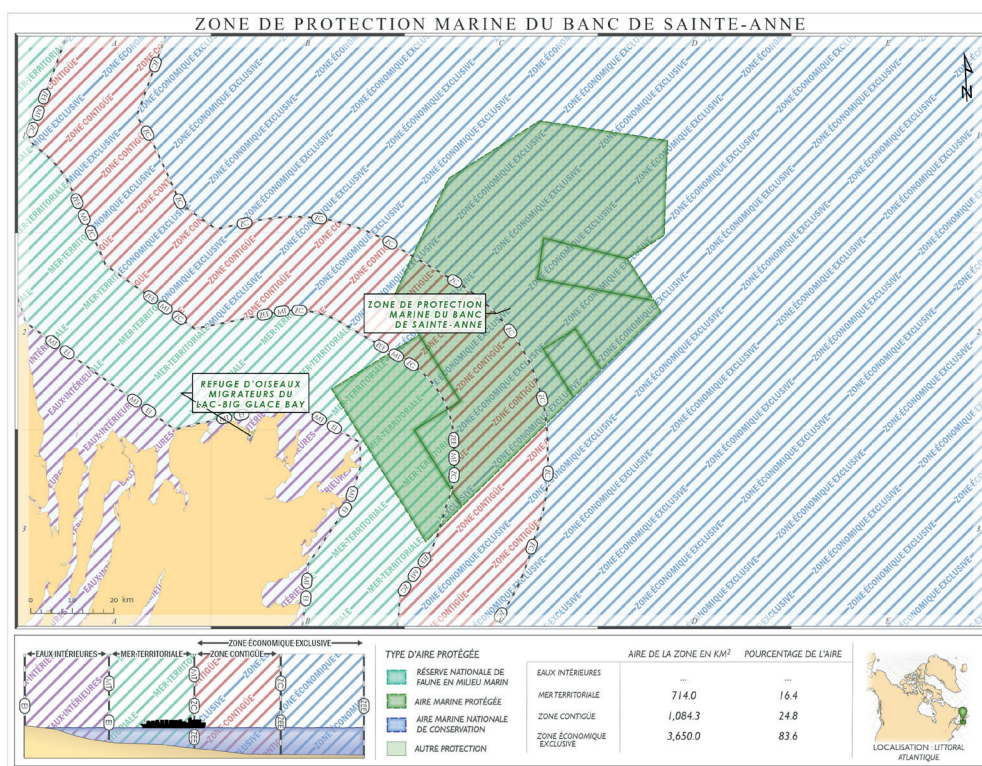
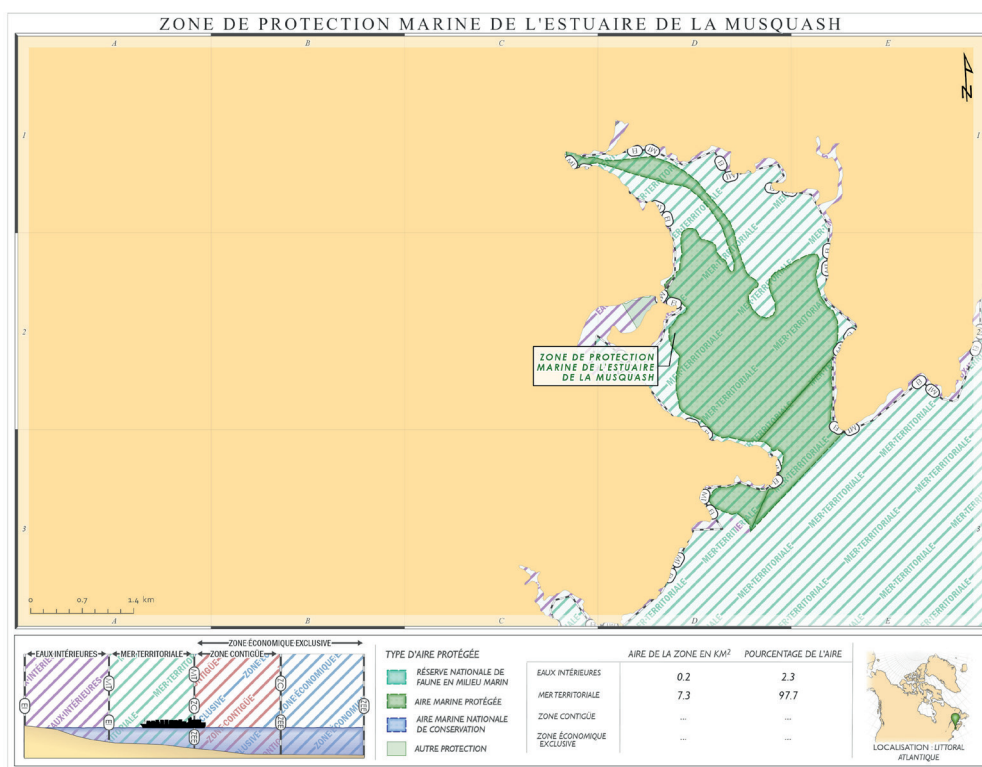












GLOSSAIRE DES TERMES

ASI	Site d'intérêt
ZAE	Zones à éviter
LPPEA	<i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques</i>
GCC	Garde côtière canadienne
LCPE	<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>
LMMC	<i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada</i>
MPO	Pêches et Océans Canada
ZCE	Zone de contrôle des émissions
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ZEE	Zone économique exclusive
OMI	Organisation maritime internationale
EI	Eaux intérieures
MARPOL	Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires
RNFm	Réserve nationale de faune en milieu marin (<i>Loi sur les espèces sauvages du Canada</i>)
ZPM/AMP	Zone de protection marine (<i>Loi sur les océans</i>) ou aire marine protégée (général)
NM	Mille marin
AMNC	Aire marine nationale de conservation (<i>Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada</i>)
NOTMAR	Avis aux navigateurs
RNF	Réserve nationale de faune (<i>Loi sur les espèces sauvages du Canada</i>)
RNCan	Ressources naturelles Canada
AIE	Agent.e d'intervention environnementale
ZMPV	Zones maritimes particulièrement vulnérables
SOLAS	Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer
ERS	Épaulard résident du sud
TC	Transports Canada
MT	Mer territoriale
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Pour de plus amples renseignements sur ce rapport,
veuillez communiquer avec

Stephanie Hewson
shewson@wcel.org

et

Mike Kofahl
mike@ecelaw.ca

Pour de plus amples renseignements sur la trousse d'outils,
veuillez communiquer avec

Kim Dunn
kdunn@wwfcanada.org



Pour que la nature,
les espèces et les humains
cohabitent en harmonie.

wwf.ca/fr

WWF® et ©1986 Symbole du Panda sont des marques déposées du WWF.
Tous droits réservés.