

Dossier factuel relatif à la communication SEM-97-001
(B.C. Aboriginal Fisheries Commission et coll.)

Préparé conformément à l'article 15
de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale a constitué le présent dossier factuel. S'il est décidé, à l'issue d'un vote du Conseil, de rendre public le dossier factuel, cette publication ne devra pas être considérée comme étant une approbation du contenu du dossier factuel par le Conseil ou par l'une ou l'autre des Parties.

Ce document a été rédigé en anglais. Il a été traduit en français et en espagnol, conformément à l'article 19 de l'ANACDE.

le 30 mai 2000

Table des matières

Liste des figures et tableaux	vi
Liste des annexes	vi
Clé des principaux documents cités	vii
Introduction	1
I. Résumé de la communication	4
II. Sommaire de la réponse du Canada	7
III. Résumé des autres renseignements pertinents et des faits présentés par le Secrétariat	18
A. Aperçu du processus utilisé pour solliciter et présenter des renseignements	18
B. Présentation de renseignements de nature technique, scientifique ou autre qui ont été accessibles au public, présentés au Secrétariat ou recueillis par celui-ci ou des experts indépendants	26
1.0 <i>Aperçu général des exploitations de BC Hydro et des dommages qu'elles peuvent causer à l'habitat du poisson.....</i>	29
1.1 Historique.....	29
1.2 Situation actuelle du réseau hydroélectrique de BC Hydro	29
1.3 Aperçu des exploitations de BC Hydro	30
1.4 Répercussions des exploitations hydroélectriques sur l'habitat du poisson.....	31
2.0 <i>Aperçu du type d'information recueillie concernant les allégations selon lesquelles le Canada « omet d'appliquer efficacement » le paragraphe 35(1) de la Loi sur les pêches</i>	35
3.0 <i>Renseignements sur les principales méthodes canadiennes d'application des dispositions légales concernant l'interdiction de détériorer l'habitat du poisson.....</i>	38
3.1 Principes de « perte nette nulle » et de « gain net ».....	39
3.1.1 Bref aperçu du principe directeur de la perte nette nulle	40
3.1.2 Stratégies permettant d'observer le principe de la perte nette nulle : Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson	42
3.1.3 Application du principe de la perte nette nulle dans le contexte des installations de BC Hydro	49
3.1.4 Renseignements à propos de l'application du principe de la perte nette nulle.....	54
3.2 Processus de planification de l'utilisation de l'eau.....	56
3.2.1 Introduction.....	56
3.2.2 Contexte historique	59
3.2.3 Examen des principes de base du processus de PUE.....	63
3.2.4 Niveau d'engagement à l'égard de l'initiative de PUE	63
3.2.5 Aperçu du processus d'élaboration des plans d'utilisation de l'eau	65
3.2.6 Sommaire des mesures et avantages à ce jour.....	73
3.2.7 Enjeux relatifs à l'efficacité future du processus de PUE.....	75
3.3 Poursuites et autres mesures d'application connexes	77
3.3.1 Poursuites et autres activités d'application connexes	77
3.3.2 Information sur les politiques gouvernementales d'application de la loi	79
3.3.3 Information sur les ressources, les activités et les résultats du gouvernement en matière d'application	86
3.4 Évaluations environnementales des nouveaux aménagements hydroélectriques et des modifications apportées aux installations existantes.....	94
3.5 Outils d'intervention d'urgence.....	94
3.6 Comités techniques régionaux.....	95
3.7 Lignes directrices relatives à la qualité de l'eau.....	96
4.0 <i>Examen des renseignements relatifs à six installations de BC Hydro</i>	97
5.0 <i>Résumé.....</i>	103

5.1 Données factuelles de base relatives aux défis que posent, pour le Canada, les violations présumées du paragraphe 35(1) de la Loi sur les pêches et les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro.....	103
5.2 Données factuelles relatives aux mesures d'application autres que la PUE.....	104
5.3 Recours au processus de PUE pour régler les problèmes liés à l'habitat du poisson.....	106

Liste des figures et tableaux

<i>Figure 1. Options de conservation et de protection de l'habitat.....</i>	<i>41</i>
<i>Figure 2. Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson.....</i>	<i>43</i>
<i>Tableau 1. Condamnations et peines signalées en Colombie-Britannique en vertu du paragraphe 35(1) de la Loi sur les pêches.....</i>	<i>91</i>

Liste des annexes

- 1) Lettres au Canada, aux auteurs de la communication, à la province de la Colombie-Britannique et à BC Hydro
 - 18 décembre 1998
 - 22 janvier 1999
 - 4 février 1999
 - 18 février 1999
 - 12 mars 1999
- 2) *Synopsis*, 18 décembre 1998
- 3) *Portée de l'enquête*, 18 décembre 1998
- 4) Questions du groupe d'experts, 3 février 1999
- 5) Questions du groupe d'experts, 21 avril 1999
- 6) Note de service de Janine Ferretti, Commission de coopération environnementale, au Comité consultatif public mixte demandant la présentation d'informations pertinentes, 19 janvier 1999
- 7) Plan du système hydroélectrique de BC Hydro
- 8) Rapport du groupe d'experts
- 9) Plan d'utilisation de l'eau, avril 1999
- 10) Commentaires du Canada du 11 mai 2000

Liste des documents connexes

- 1) Résolution du conseil 00-04
Directive au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale sur le dossier factuel constitué à la suite de la communication SEM -97-001 dont les auteurs allèguent que le Canada omet d'appliquer efficacement le paragraphe 35(1) de la Loi sur les pêches à l'égard de certaines installations hydroélectriques en Colombie-Britannique
- 2) Observations du Canada sur l'ébauche du dossier factuel reçues le 11 mai 2000
- 3) Observations du Mexique sur l'ébauche du dossier factuel reçues le 11 mai 2000
- 4) Observations des États-Unis sur l'ébauche du dossier factuel reçues le 11 mai 2000

Clé des principaux documents cités

Le dossier factuel renferme de l'information provenant de plusieurs sources. Le tableau qui suit donne le titre complet et le titre abrégé des sources citées le plus souvent.

A. Communications, réponses et documents de la CCE	
Titre abrégé	Titre intégral du document
Communication des auteurs, avril 1997	<i>Communication soumise à la Commission de coopération environnementale en vertu de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement</i> , par la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, la British Columbia Wildlife Federation, la Trail Wildlife Association, la Steelhead Society, Trout Unlimited (section de Spokane), le Sierra Club (États-Unis), la Pacific Coast Federation of Fishermen's Association et l'Institute for Fisheries Resources, représentés par le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund, avril 1997
Réponse du Canada, juillet 1997	<i>Submission on Enforcement Matters (SEM-97-001) By Sierra Legal Defence Fund/Sierra Club Legal Defense Fund, Canadian Response</i> , juillet 1997
Réplique des auteurs à la réponse du Canada, septembre 1997	<i>Reply Of The Submitting Parties to The Canadian Response</i> , présentée par la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, la British Columbia Wildlife Federation, la Trail Wildlife Association, la Steelhead Society, Trout Unlimited (section Spokane), le Sierra Club (États-Unis), la Pacific Coast Federation of Fishermen's Association, l'Institute for Fisheries Resources, représentés par le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund, 10 septembre 1997
Notification du Secrétariat au Conseil, 27 avril 1998	<i>Recommandation du Secrétariat au Conseil pour l'élaboration d'un dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement</i> , 27 avril 1998
Résolution du Conseil n° 98-07	<i>Directives au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) de constituer un dossier factuel concernant « l'application efficace du paragraphe 35(1) de la Loi sur les pêches à l'égard de certaines installations hydroélectriques en Colombie-Britannique, au Canada (SEM-97-001) »</i> Conseil de la CCE, Mérida, 24 juin 1998
Points de discussion présentés par les auteurs de la communication, janvier 1999	<i>CEC Submission SEM 97-001, Speaking Points of the Submitting Parties</i> , préparés par le Sierra Legal Defence Fund, 26 janvier 1999
Questions du groupe d'experts, 3 février 1999	<i>Commission de coopération environnementale, Dossier factuel provisoire aux termes des articles 14 et 15, SEM-97-001, Questions du groupe d'experts</i> , 3 février 1999
Communication de BC Hydro, février 1999	<i>Expert Group, Commission for Environmental Cooperation Draft Factual Record Under Articles 14 and 15 SEM-97-001, BC Hydro and Power Authority Written Submission</i> , 4 février 1999

Communication des auteurs, février 1999	<i>Submission to the Expert Group Convened to Investigate Submission No. SEM-97-001 Under Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation</i> , présentée par la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, la British Columbia Wildlife Federation, la T. Buck Suzuki Foundation, la Trail Wildlife Association, le United Fishermen's and Allied Workers Union, la Steelhead Society, Trout Unlimited (section Spokane, WA), le Sierra Club (États-Unis), la Pacific Coast Federation of Fishermen's Association, l'Institute for Fisheries Resources, représentés par le Sierra Legal Defence Fund et Earthjustice Legal Defense Fund, 24 février 1999
Communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999	<i>Provision of Information to the Independent Experts of the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation Under Article 21 of the North American Agreement on Environmental Cooperation</i> , Comité de gestion des plans d'utilisation de l'eau (ministère de l'Emploi et des Investissements; ministère des Pêches; ministère fédéral des Pêches et des Océans; ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs; BC Hydro; Secrétariat des sociétés d'État), mars 1999
Communication du Canada, mars 1999	<i>Provision of Information to the Independent Experts of the Secretariat of the Commission for Environmental Co-operation [sic] Under Article 21 of the North American Agreement on Environmental Co-operation [sic]</i> Direction de l'habitat et de la mise en valeur du saumon, ministère des Pêches et des Océans, Région du Pacifique, 17 mars 1999
Présentation du METP, mars 1999	<i>Presentation to the Panel of Experts for the Council of [sic] Environmental Cooperation, North American Agreement on Environmental Cooperation</i> , ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, programme des urgences environnementales et de l'application de la loi, 19 mars 1999
Communication des auteurs, 22 mars 1999	<i>Submission to the Expert Group Convened to Investigate Submission No. SEM-97-001 Under Article 14 of the North American Agreement on [Environmental] Cooperation</i> , par la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, la British Columbia Wildlife Federation, la Trail Wildlife Association, la Steelhead Society, Trout Unlimited (section Spokane), le Sierra Club (États-Unis), la Pacific Coast Federation of Fishermen's Association, l'Institute for Fisheries Resources, représentés par le Sierra Legal Defence Fund et le Earthjustice Legal Defense Fund, 22 mars 1999
Communication de la PNCA, mars 1999	<i>Submission of the Athabasca Chipewyan First Nation to the Expert Panel Established in Submission 97-001 to the Commission on [sic] Environmental Cooperation</i> , Première nation des Chipewyans d'Athabasca (PNCA), 22 mars 1999
Communication des auteurs, 24 mars 1999	<i>Submission in Response to the Submissions of the Government of Canada, BC Hydro, and the Water Use Planning Management Committee in the Factual Record Preparation for SEM-97-001 Under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation</i> , présentée par la British Columbia Wildlife Federation, la Trail Wildlife Association, la Steelhead Society, Trout Unlimited (section Spokane), le Sierra Club (États-Unis), la Pacific Coast Federation of Fishermen's Association, l'Institute for Fisheries Resources, représentés par le Sierra Legal Defence Fund et le Earthjustice Legal Defense Fund, 24 mars 1999
Questions du groupe d'experts, 21 avril 1999	Lettre du 21 avril 1999 contenant des questions supplémentaires de David L. Markell, chef de l'Unité des communications sur les questions d'application, Commission de coopération environnementale

Réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999	<i>Responses to the Questions posed by the Independent Experts of the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation</i> (le ministère des Pêches et des Océans (MPO) répond aux questions 1 à 4, et le Comité de gestion des plans d'utilisation de l'eau, composé de représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique, du MPO et de BC Hydro, répond aux questions 5 à 9), 11 juin 1999
Réponse du Canada, septembre 1999 (SEM-98-004)	<i>Response of the Government of Canada to a Submission on Enforcement Matters Under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation, Submission No. SEM-98-004 of June 29, 1998 by the Sierra Club of British Columbia, the Environmental Mining Council of British Columbia and the Taku Wilderness Association, Association,</i> 8 septembre 1999.
B. Documentation	
Politique sur la gestion de l'habitat, 1986	<i>Politique du ministère des Pêches et des Océans concernant la gestion de l'habitat du poisson</i> , ministère des Pêches et des Océans, Ottawa (Ontario), 1986
Réponse du gouvernement à l'EERE	<i>Government Response to BC Hydro's Electric System Operations Review</i> , Province de la Colombie-Britannique, avril 1995
Directive sur le paragraphe 35(2), 1995	<i>Directive sur la délivrance d'autorisations en vertu du paragraphe 35(2)</i> , 25 mai 1995
SGE visant les ressources aquatiques	<i>Environmental Management System for Aquatic Resources</i> , BC Hydro, juin 1995
Rapport du comité de la rivière Alouette	<i>The Alouette Stakeholder Committee: Process, Analysis and Recommendations, Final Report</i> , McDaniel's Research Ltd., Vancouver (C.-B.), septembre 1996
Lettre du MPO, 30 janvier 1997	Lettre de E.A. Perry, directeur exécutif, Direction de l'habitat et de la mise en valeur, MPO, à J. O'Riordan, sous-ministre adjoint, Division de l'environnement et des régions paysagères, METP, le 30 janvier 1997
Lignes directrices pour la conservation et la protection, 1998	<i>Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson, élaborées à partir de la Politique de gestion de l'habitat du poisson (1986)</i> , ministère des Pêches et des Océans, 2 ^e édition, 1998
Cadre décisionnel pour la DDP, 1998	<i>Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson</i> , MPO, Direction de la gestion de l'habitat, 1998
Lettre de la BCWF, 4 avril 1998	Lettre de John B. Holdstock, BC Wildlife Federation, à l'honorable David Anderson, ministre des Pêches et des Océans, et à l'honorable Cathy McGregor, ministre de l'Environnement, des Terres et des Parcs, 4 avril 1998
Lettre du ministre Farnworth, 4 novembre 1998	Lettre de Mike Farnworth, ministre de l'Emploi et des Investissements de la Colombie-Britannique, à Michael Costello, président et chef de la direction de BC Hydro, 4 novembre 1998
Rapport de la Commission des revendications des Indiens	<i>Enquête sur la revendication de la Première nation des Chipewyans d'Athabasca : revendication concernant le barrage WAC Bennett et les dommages causés à la réserve n° 201</i> , Commission des revendications des Indiens, mars 1998
Rapport du CEI	<i>Examen quadriennal de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement : Rapport du Comité d'examen indépendant</i> , juin 1998
Lignes directrices relatives aux PUE, 1999	<i>Water Use Plan Guidelines</i> , Province de la Colombie-Britannique, datées en décembre 1998 mais diffusées en février 1999
Politique provisoire sur la conformité et l'application, 1999	<i>Loi sur les pêches - La protection de l'habitat et la prévention de la pollution - Politique d'application et d'observation, Ébauche</i> , ministère des Pêches et des Océans et ministère de l'Environnement, juillet 1999

Introduction

1. En vertu de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie à l'ANACDE « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, le Secrétariat doit déterminer, en conformité avec le paragraphe 14(2), si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie visée. À la lumière de toute réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut recommander au Conseil de constituer un dossier factuel en conformité avec l'article 15. Le Conseil peut alors, par un vote des deux tiers, donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel. Le dossier factuel final est rendu public par un vote des deux tiers du Conseil.
2. Le 2 avril 1997, le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund (maintenant appelé Earthjustice) ont présenté conjointement une communication au Secrétariat conformément à l'article 14 de l'ANACDE (communication des auteurs, avril 1997). La communication a été présentée au nom des organisations non gouvernementales suivantes du Canada et des États-Unis : la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, la British Columbia Wildlife Federation, la Steelhead Society, la Trail Wildlife Association, Trout Unlimited (section de Spokane), la Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations, le Sierra Club (Washington, D.C.), l'Institute for Fisheries Resources (collectivement appelés les « auteurs de la communication »).
3. Les auteurs de la communication allèguent notamment que « le gouvernement du Canada (le Canada) omet d'appliquer efficacement le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, une loi fédérale, contre BC Hydro and Power Authority (BC Hydro), et que par cette omission, il « permet et tolère la destruction permanente du poisson et de son habitat en Colombie-Britannique » (communication des auteurs, avril 1997, p. 2). Les auteurs affirment plus particulièrement que le fait que le Canada n'ait déposé que deux accusations contre BC Hydro depuis 1990, « malgré l'existence de preuves évidentes et bien documentées que les activités [de BC] Hydro ont endommagé l'habitat du poisson à de nombreuses occasions » constitue une omission d'appliquer efficacement le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (communication des auteurs, avril 1997, p. 1). En vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, « il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson ».
4. BC Hydro — une société d'État dont le gouvernement de la province de la Colombie-Britannique est le propriétaire exclusif — construit, possède, entretient et exploite un réseau de barrages hydroélectriques dans toute la Colombie-Britannique (communication des auteurs, avril 1997, p.1).
5. Le Canada a répondu à la communication en juillet 1997 (ci-après, la réponse du Canada, juillet 1997). Dans sa réponse, le Canada demande instamment que la notion d'« application efficace » soit interprétée de façon globale, et non uniquement en se

fondant sur le fait qu'il y a ou non des poursuites intentées aux termes du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2) Dans sa réponse, le Canada définit les diverses mesures d'application qu'il a prises relativement à la détérioration de l'habitat du poisson causée par BC Hydro et affirme que la décision quant à la pertinence de constituer un dossier factuel doit tenir compte de ces diverses mesures. Le Canada soutient que ses efforts constituent des mesures d'application de sa législation de l'environnement, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu de l'ANACDE (réponse du Canada, juillet 1997, p. 1).

6. Le 27 avril 1998, le Secrétariat informait le Conseil que la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat convenait avec le Canada que les dispositions de l'ANACDE prévoient une interprétation large de la notion d'application (notification du Secrétariat au Conseil, 27 avril 1998, p. 2). Le Secrétariat a établi qu'il fallait obtenir d'autres informations sur la nature des activités d'application de la Partie et sur l'efficacité de ces mesures pour ce qui est d'assurer le respect du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. La notification précise qu'un dossier factuel doit être établi, comme il est indiqué ci-après :

On doit obtenir d'autres renseignements avant de pouvoir déterminer si le Canada a appliqué de façon efficace ses lois environnementales. Il est recommandé d'élaborer un dossier factuel afin de regrouper d'autres renseignements précis concernant les moyens utilisés par le Canada pour appliquer la loi et l'efficacité de ces moyens pour s'assurer du respect du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (notification du Secrétariat au Conseil, 27 avril 1998, p. 3 et 12 à 14).

7. Dans la résolution n° 98-07, le Conseil demandait au Secrétariat de constituer un dossier factuel. On peut lire ce qui suit dans la résolution :

Directives au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de constituer un dossier factuel au sujet de « l'application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* à l'égard de certaines installations hydroélectriques en Colombie-Britannique, au Canada (SEM-97-001) ».

LE CONSEIL :

DONNANT SUITE au processus visé aux articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) concernant les communications sur les questions d'application et l'établissement de dossiers factuels;

TENANT COMPTE de la communication présentée sur le sujet susmentionné par la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, la British Columbia Wildlife Federation, la Trail Wildlife Association, la Steelhead Society, Trout Unlimited (section Spokane), le Sierra Club des États-Unis, la Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations et l'Institute for Fisheries Resources, représentés par le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund, à la lumière de la réponse du gouvernement du Canada;

AYANT EXAMINÉ la recommandation du Secrétariat en date du 27 avril 1998 de constituer un dossier factuel;

DÉCIDE UNANIMEMENT PAR LES PRÉSENTES :

DE PRESCRIRE que le Secrétariat constitue un dossier factuel conformément à l'article 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* en ce qui concerne la communication mentionnée dans le titre de la présente résolution; DE PRESCRIRE également que le Secrétariat vérifie, en constituant le dossier factuel, si la Partie visée « omet d'assurer l'application efficace de sa législation [sur] l'environnement » depuis que l'ANACDE est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 1994. Au cours de l'examen de la prétendue omission d'appliquer efficacement la législation de l'environnement, les faits pertinents qui se sont produits avant ladite date d'entrée en vigueur de l'Accord peuvent être versés au dossier factuel;

DE PRESCRIRE DE PLUS que le Secrétariat n'examine pas, en constituant le dossier factuel, les questions que vise la poursuite judiciaire en instance devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, à savoir *R. c. British Columbia Hydro and Power Authority*, plus précisément les questions relatives aux installations de la société BC Hydro du complexe hydroélectrique de la rivière Bridge, comprenant les barrages Lajoie, Terzaghi et Seton ainsi que leurs réservoirs respectifs.

8. L'article 15 de l'ANACDE définit la nature des informations dont le Secrétariat doit tenir compte lorsqu'il constitue un dossier factuel. L'article est libellé comme suit :

Lorsqu'il constituera un dossier factuel, le Secrétariat tiendra compte de toutes informations fournies par une Partie, et il pourra examiner toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres :

- a) rendues publiquement accessibles;
- b) soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées;
- c) soumises par le Comité consultatif public mixte; ou
- d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants.

De même, en vertu du paragraphe 11.1 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* (les Lignes directrices) le Secrétariat doit tenir compte de toutes les informations qu'une Partie a fournies, et il peut tenir compte des informations provenant d'autres sources de même que constituer son propre dossier.

9. Le Secrétariat a pris plusieurs mesures pour obtenir des informations de la Partie (le Canada) et pour obtenir des informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres auprès d'organisations non gouvernementales ou de personnes intéressées, ainsi qu'auprès du Comité consultatif public mixte (CCPM). Le Secrétariat a notamment demandé des informations au grand public et à quatre parties qui avaient un intérêt particulier et une expertise à l'égard de la communication, c'est-à-dire le gouvernement du Canada, les auteurs de la communication, la province de la Colombie-Britannique et BC Hydro. Le Secrétariat a communiqué au CCPM les directives du Conseil au sujet de la constitution d'un dossier factuel et a demandé au CCPM de lui fournir toutes informations pertinentes. Le Secrétariat a également fourni lui-même des informations et a mis sur pied un groupe d'experts composé de spécialistes reconnus des questions liées à l'habitat du poisson, à l'exploitation de barrages, ainsi qu'à l'application et à la conformité, pour faciliter

l'obtention d'informations. On trouvera à la section III.A ci-après un résumé du processus utilisé par le Secrétariat pour obtenir des informations, ainsi que des renseignements supplémentaires au sujet du groupe d'experts.

10. Le paragraphe 12.1 des Lignes directrices précise qu'un dossier factuel provisoire ou final contient quatre éléments d'information :

- 12.1 Un dossier factuel provisoire ou final constitué par le Secrétariat contient :
 - a) un résumé de la communication ayant donné ouverture au processus;
 - b) un résumé de la réponse, s'il en est, fournie par la Partie visée;
 - c) un résumé de toute autre information factuelle pertinente; et
 - d) les faits présentés par le Secrétariat au sujet des questions soulevées dans la communication.

Le reste du présent dossier factuel contient ces informations. Les sections I et 2 présentent respectivement un sommaire de la communication et de la réponse. La section III comprend un résumé d'autres informations factuelles pertinentes, ainsi que les faits présentés par le Secrétariat relativement aux questions soulevées dans la communication. Cette section est subdivisée en deux parties. La première résume la façon dont le Secrétariat a procédé pour obtenir des informations. La deuxième contient les informations publiquement accessibles, fournies par les parties intéressées ou préparées par le Secrétariat ou le groupe d'experts.

I. Résumé de la communication¹

11. Dans leur communication d'avril 1997, les auteurs allèguent qu'aux termes des paragraphes 35(1) et 40(1) de la *Loi sur les pêches*, une loi fédérale, « tout ouvrage qui entraîne la détérioration de l'habitat du poisson constitue une infraction » (communication des auteurs, avril 1997, p. 1). Comme il est susmentionné, aux termes du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, « il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson ». En vertu du paragraphe 40(1), quiconque contrevient au paragraphe 35(1) se rend passible d'une amende sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par mise en accusation.
12. Les auteurs indiquent que le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, établit une exception aux dispositions du paragraphe 35(1) en autorisant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson avec des moyens ou dans des circonstances autorisés par le ministre des Pêches et des Océans (le ministre) ou conformes aux règlements pris en application de la Loi (communication des auteurs, avril 1997, p. 9).
13. Les auteurs allèguent que BC Hydro « enfreint de façon constante et systématique le paragraphe 35(1) » [de la *Loi sur les pêches*]. Ils soutiennent que « l'exploitation ordinaire de ces barrages cause des dommages incessants et considérables au poisson et à l'habitat de

¹ La communication fait état de divers problèmes, mais la notification du Secrétariat au Conseil datée du 27 avril 1998 indique qu'il n'y avait lieu de constituer un dossier factuel qu'en ce qui concerne la prétendue omission d'appliquer efficacement l'article 35 de la *Loi sur les pêches* (notification du Secrétariat au Conseil, 27 avril 1998, p. 3). L'instruction du Conseil dans sa résolution n° 98-07 va dans le sens de la notification. Par conséquent, le dossier factuel ne porte que sur cette allégation faite dans la communication.

ce dernier » (communication des auteurs, avril 1997, p. 1). Les auteurs allèguent en outre que « [l]e ministre n'a délivré aucune autorisation en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* qui permet à [BC] Hydro d'endommager l'habitat du poisson, pas plus qu'il n'existe de dispositions réglementaires prises en vertu de la *Loi* qui dispensent [BC] Hydro de se conformer au paragraphe 35(1) » (communication des auteurs, avril 1997, p. 9). La communication contient d'autres allégations selon lesquelles les activités de BC Hydro causent des dommages à l'habitat du poisson, par exemple : « [l]es barrages hydroélectriques qu'exploite [BC] Hydro jouent un rôle important dans la perturbation et la destruction de l'habitat du poisson » et « les activités [de BC] Hydro occasionnent des dommages ou une dégradation considérables de l'habitat du poisson, et ce, de façon répétée et constante » (communication des auteurs, avril 1997, p. 3 et 9).

14. Les auteurs de la communication allèguent que de nombreux stocks de poissons de la Colombie-Britannique ont déjà disparu et que des stocks encore plus nombreux sont également en danger de disparition. Les auteurs prétendent que la mise en valeur de l'hydroélectricité est l'un des principaux facteurs expliquant ces déclin (communication des auteurs, avril 1997, p. 2). Les auteurs allèguent en outre que ces déclin entraînent des coûts élevés :

L'extinction des stocks de poisson est une perte irréversible. Chaque stock possède des informations génétiques uniques qui déterminent le moment de ses montaisons, et qui dictent aussi le retour du stock à sa frayère d'origine. Lorsqu'un stock [disparaît], ses informations génétiques disparaissent (communication des auteurs, avril 1997, p. 2).

Les auteurs allèguent que de telles pertes ont non seulement nui à l'habitat du poisson et aux populations de poissons, mais aussi aux humains :

Le dépérissement des ressources halieutiques a eu un effet marquant sur les collectivités et les individus qui dépendent de ces ressources pour assurer leur subsistance ainsi que leur identité culturelle. Les Premières Nations, qui jouissent du droit ancestral, protégé par la Constitution, de pratiquer la pêche, ainsi que les collectivités côtières qui dépendent de cette activité, font face à une nette diminution, voire à la perte, d'un moyen de subsistance traditionnel. La perturbation de l'habitat du poisson a entraîné une diminution des possibilités de pêche récréative, et menace la subsistance des personnes qui travaillent dans le secteur de la pêche récréative (communication des auteurs, avril 1997, p. 2 et 3).

15. Les auteurs allèguent que les barrages de BC Hydro entraînent la détérioration de l'habitat du poisson, et ce, de sept façons, au moins :

- débits réduits,
- fluctuation rapide du débit,
- débits de balayage insuffisants,
- qualité de l'eau altérée,
- entraînement,
- dérivation de l'eau,
- vidange des réservoirs (communication des auteurs, avril 1997, p. 3 et 4).

Ces effets néfastes qui découlent parfois des activités hydroélectriques sont analysés de manière plus détaillée ci-après.

16. Les auteurs de la communication indiquent que BC Hydro et divers organismes publics sont au courant de cas précis où les activités de BC Hydro « sont préjudiciables au poisson et à son habitat ». Ils en donnent six exemples (communication des auteurs, avril 1997, p. 5). Ces activités mettent en cause le barrage Keenleyside et le delta de Norns Creek; la crique de Cranberry; le barrage Revelstoke; la rivière Cheakamus; le projet de Shuswap Falls; le lac Downton (communication des auteurs, avril 1997, p. 5). Plusieurs des activités en cause sont décrites de manière plus détaillée dans le rapport du groupe d'experts (annexe 8 ci-jointe).
17. Les auteurs précisent que les six incidents particuliers « illustrent la nature et l'étendue des dommages causés au poisson et à son habitat par les activités que mène [BC] Hydro dans toute la province » (communication des auteurs, avril 1997, p. 6). L'annexe A de la communication « analyse de façon complète l'effet allégué des activités de BC Hydro à chacune des 33 installations » (communication des auteurs, avril 1997, p. 6).
18. Les auteurs allèguent que « [BC] Hydro a conclu elle-même qu'un grand nombre de ses projets enfreignent la *Loi sur les pêches* » parce que diverses répercussions des activités de la société (p. ex., débits inadéquats, fluctuations rapides des débits, entraînement, passage des poissons par-dessus les évacuateurs de crues, exploitation des réservoirs) causent des dommages à l'habitat du poisson (communication des auteurs, avril 1997, p. 6).

Les auteurs allèguent que le Canada, plus particulièrement le ministère des Pêches et des Océans (MPO), qui est le ministère fédéral responsable de l'application de la *Loi sur les pêches*, est au courant des infractions à la *Loi sur les pêches*. Ils affirment que le Canada « a reçu de divers auteurs de la communication de fréquentes lettres faisant état à la fois des préoccupations d'ordre général que suscite l'impact de la production d'hydroélectricité sur l'habitat du poisson, et des preuves précises [que BC] Hydro a enfreint le paragraphe 35(1) » (communication des auteurs, avril 1997, p. 9 et 10).

19. Les auteurs disent que la Partie a omis d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches*. Ils allèguent que le « MPO [...] a omis, et continue d'omettre, de faire respecter le paragraphe 35(1) par [BC] Hydro » (communication des auteurs, avril 1997, p. 10). Ils affirment plus particulièrement que le MPO « [...] n'a déposé contre [BC] Hydro que deux accusations isolées [...] depuis 1990, et ce, malgré l'existence de preuves évidentes et bien documentées que les activités [de BC] Hydro ont endommagé l'habitat du poisson à de nombreuses occasions » (communication des auteurs, avril 1997, p. 1). Les auteurs concluent en disant que « [l]a présente communication prouve clairement que le gouvernement fédéral omet d'assurer l'application du paragraphe 35(1) ». On peut y lire ce qui suit :

Au vu des preuves claires et on ne peut plus convaincantes [...] d'une diminution des peuplements de poisson et de leurs habitats, cette situation révèle que le gouvernement fédéral omet de façon constante d'appliquer de manière efficace le paragraphe 35(1) contre [BC] Hydro [...] (communication des auteurs, avril 1997, p. 10).

20. Les auteurs allèguent que « le gouvernement fédéral a appliqué le paragraphe 35(1) contre d'autres personnes dont les gestes avaient causé des dommages uniques, d'une importance négligeable par rapport à ceux que cause [BC] Hydro de façon permanente sur tout le territoire de la [Colombie-Britannique] » (communication des auteurs, avril 1997, p. 13). Les auteurs prétendent en outre que « [b]ien que le gouvernement fédéral semble donc disposé à appliquer le paragraphe 35(1) contre certaines personnes, le fait qu'il n'agisse pas de même contre [BC] Hydro équivaut à soustraire de manière effective cette dernière à l'observation de la Loi » (communication des auteurs, avril 1997, p. 13).
21. Les auteurs affirment que les licences délivrées à BC Hydro en vertu de la *Water Act* (Loi sur l'eau) de la province n'ont pas permis de prévenir les dommages à l'habitat du poisson ou les infractions aux dispositions du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Les auteurs prétendent que « moins de 7 p. 100 de ces licences (*Water Act*) comportent des mesures quelconques qui visent à protéger l'environnement [...] » (communication des auteurs, avril 1997, p. 6). Ils allèguent aussi que « [BC] Hydro a souvent enfreint les conditions de certaines de ses licences d'exploitation » (communication des auteurs, avril 1997, p. 6).

II. Sommaire de la réponse du Canada

22. Dans sa réponse de juillet 1997, le Canada affirme qu'il applique efficacement ses lois de l'environnement (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2 et 13).
23. Le Canada soutient que l'ANACDE interprète largement la notion d'application efficace. Le Canada affirme que « l'article 5 de l'ANACDE reconnaît que « l'application des lois comprend des mesures plus vastes que les seules poursuites [...] et dresse une liste non exhaustive de mesures d'application des lois appropriées » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2 et 13). Le Canada soutient que la définition de la notion d'application efficace qu'on trouve dans la communication est trop limitée et « associe nécessairement l'application des lois à des sanctions juridiques et judiciaires » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2). Le Canada soutient que la communication « ne reconnaît pas l'approche globale décrite à l'article 5 et appliquée par le Canada » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2 et 13).
24. Le Canada précise qu'il a « établi que diverses mesures d'observation, par exemple, l'observation volontaire, un accord d'observation, le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions, constituent les meilleurs moyens de protéger à long terme les poissons et leur habitat » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2). Le Canada donne son avis sur l'efficacité relative de diverses mesures d'observation :

Dans quelque régime de réglementation que ce soit, l'observation et l'application de la loi comprennent une série de mesures, par exemple, l'observation volontaire, les sanctions administratives et les sanctions judiciaires. Le Canada estime que l'observation volontaire et les accords d'observation constituent les mesures les plus efficaces pour ce qui est de protéger à long terme les poissons et leur habitat. Les mesures d'observation prises par le Canada en Colombie-Britannique tiennent compte de la nature intégrée et complexe du réseau de BC Hydro, de même que des questions relatives au poisson et à son habitat (réponse du Canada, juillet 1997, p. 14).

Le Canada indique également ce qui suit dans sa réponse :

Cette approche a clairement donné lieu à des études et des projets coopératifs, détaillés et permettant efficacement d'améliorer les pêches. [...] Les rapports et études mettent en lumière certains problèmes complexes que les parties [le Canada, la Colombie-Britannique et BC Hydro] s'attachent ardemment à régler. Lorsque ces études permettent de trouver des solutions fondées sur des mesures de collaboration, d'observation volontaire, de négociation, d'information publicitaire et de persuasion, il est souvent inutile de procéder à une application des lois plus contraignante (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2).

Le Canada décrit comme suit ses plans futurs en ce qui a trait à l'utilisation de nouvelles stratégies de promotion de l'observation des lois :

Le Canada entend continuer de chercher à appliquer de[s] solutions coopératives avec la Colombie-Britannique et BC Hydro et de faire preuve de discernement en matière de poursuites (réponse du Canada, juillet 1997, p. 15).

25. Le Canada indique qu'il « existe des mesures d'application de la loi plus contraignantes, par exemple, l'approbation des conditions, la formulation d'avis sur les débits, l'exécution de directives administratives et, en bout de ligne, les poursuites, et qu'il a effectivement utilisé ces mesures lorsque cela s'imposait, tel que l'illustre le tableau 1 » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 15). (Ce tableau est reproduit au paragr. 27 ci-dessous.)

Le Canada affirme ce qui suit au sujet de ces mesures plus contraignantes :

Le Canada n'hésite pas à exercer les pleins pouvoirs conférés par ses lois pour protéger le poisson et son habitat, lorsqu'il estime que l'exercice de ces pouvoirs est la réponse appropriée. Le recours par le Canada à des mesures d'application de la loi plus contraignantes est clair et s'ajoute aux autres activités d'application de la loi effectuées en vertu de la *Loi sur les pêches* (réponse du Canada, juillet 1997, p. 2; voir aussi la p. 15).

26. Le Canada affirme en outre ce qui suit :

Des poursuites ne sont entamées comme moyen d'application des lois qu'en dernier recours, si la coopération et la persuasion n'ont donné aucun résultat. L'utilisation immédiate et à grande échelle des poursuites serait inefficace et irait à l'encontre du but recherché. Les poursuites peuvent nuire aux rapports de collaboration et entraîner un gaspillage des ressources qui pourraient être utilisées plus efficacement pour trouver des solutions (réponse du Canada, juillet 1997, p. 15).

27. La réponse du Canada comprend un tableau intitulé « Directives et autorisations visant BC Hydro émises depuis 1990 » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 16 et 17, tableau 1). Le tableau, qui est reproduit ci-dessous, comprend deux catégories d'autorisations : celles qui sont délivrées en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* et celles qui le sont en vertu de l'article 32 de cette loi. Les premières autorisent la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson, tandis qu'en vertu de celles qui sont délivrées

conformément à l'article 32, il est permis de causer la mort de poissons. Le tableau contient également la liste des directives sur le débit d'eau minimal [alinéa 22(3)] (réponse du Canada, juillet 1997, p. 16 et 17).

<p><u>Tableau 1 : Directives et autorisations visant BC Hydro émises depuis 1990 [Onglet 37]</u></p> <p>Autorisations – paragraphe 35(2) : détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat du poisson Autorisations – article 32 : autorisation de causer la mort de poissons Directives – paragraphe 22(3) : directives sur le débit d'eau minimal</p>
<p>Unité de gestion de l'habitat, division du fleuve Fraser, New Westminster <u>Directive, paragraphe 22(3)</u></p> <p><u>2 mai 1997</u> : Lettre de Al Lill, (DGR par intérim, MPO) à Michael Costello (président-directeur général, BC Hydro) au sujet de la directive émise en vertu de la <i>Loi sur les pêches</i> relative à la rivière Cheakamus (barrage Daisy Lake). Le MPO émet une directive visant BC Hydro conformément au paragraphe 22(3) de la <i>Loi sur les pêches</i> concernant le déversement d'eau du barrage Daisy Lake vers la rivière Cheakamus équivalant à un minimum de 45 p. 100 du débit d'entrée de la veille dans le lac Daisy, avec un minimum de déversement de 5 cm provenant du réservoir du lac Daisy.</p>
<p>Unité de gestion de l'habitat du moyen-Fraser, division du fleuve Fraser, Kamloops <u>Autorisation - paragraphe 35(2)</u></p> <p><u>18 mars 1993</u> : Lettre de Heather Stalberg (MPO, Kamloops) à Paul Higgins (BC Hydro, Burnaby) au sujet du dragage du réservoir du barrage Wilsey, sur la rivière Shuswap.</p> <p><u>12 septembre 1993</u> : Lettre de Byril Kurtz (MPO, Salmon Arm) à Jim Scouras (BC Hydro, Burnaby) au sujet du remplacement de la conduite forcée n° 2 au barrage Wilsey, sur la rivière Shuswap.</p> <p><u>29 octobre 1993</u> : Lettre de Heather Stalberg (MPO) à Jim Scouras (BC Hydro, Burnaby) au sujet du dragage du réservoir du barrage Wilsey, sur la rivière Shuswap.</p>
<p>Unité Colombie-Britannique Est, gestion de l'habitat, Vancouver <u>Autorisations - paragraphe 35(2) et article 32</u></p> <p><u>28 mars 1994</u> : Lettre de Gordon Ennis (chef, unité Colombie-Britannique Est, MPO) à Hugh Smith et Paul Adams (BC Hydro, Burnaby) au sujet de l'autorisation délivrée en vertu du paragraphe 35(2) de la <i>Loi sur les pêches</i> pour le delta de Norns Creek (projet pilote de modification des courbes de niveau et de réduction de l'écoulement du barrage Keenleyside). Le MPO autorise, en vertu du paragraphe 35(2), la détérioration de l'habitat pour augmenter l'étendue des zones de frai de la truite arc-en-ciel en aval du barrage Keenleyside.</p> <p><u>23 décembre 1994</u> : Lettre de Gordon Ennis (MPO) à Hugh Smith et Paul Adams (BC Hydro, Burnaby) au sujet des débits de crue et du niveau du fleuve Columbia. Le MPO autorise, en vertu du paragraphe 35(2), la réduction du débit pour le faire passer à 1 246 m³/s en aval du barrage Hugh Keenleyside, à la condition qu'on assure le contrôle et le financement des mesures correctives pour compenser les effets de l'assèchement des œufs de corégone.</p> <p><u>30 décembre 1994</u> : Lettre de Gordon Ennis (MPO) à Hugh Smith et Paul Adams (BC Hydro, Burnaby) au sujet des débits de crue et du niveau du fleuve Columbia. Le MPO avise BC Hydro qu'il n'autorise pas la société à réduire le débit de 1 246 m³/s (ci-dessus) à 906 m³/s au barrage Hugh Keenleyside le 31 décembre 1994 comme elle l'avait prévu, sauf si des conditions strictes sont respectées. Le MPO informe également la société que des poursuites pourraient être intentées en vertu de la <i>Loi sur les pêches</i>. Le débit a été réduit, les œufs de corégone se sont desséchés et sont morts. La province (METP) a institué une enquête, mais aucune accusation n'a été portée.</p> <p><u>30 novembre 1995</u> : Lettre de Gordon Ennis (MPO) à Paul Adams (BC Hydro, Burnaby) au sujet du débit de crue et du niveau du fleuve Columbia. Le MPO autorise, en vertu du paragraphe 35(2), la réduction du débit à 283 m³/s aux fins de contrôle d'urgence des crues, dans la mesure où une surveillance est exercée. Cette autorisation était en</p>

vigueur jusqu'au 7 décembre 1995.

13 février 1996 : Lettre de Gordon Ennis (MPO) à Paul Adams (BC Hydro, Burnaby) au sujet du débit de crue et du niveau du fleuve Columbia. Le MPO autorise un assèchement critique de l'habitat du poisson résultant de la réduction de 425 m³/s du débit aux fins de contrôle d'urgence des crues, sous réserve que des mesures de remise en état et de contrôle soient appliquées. Cette autorisation était en vigueur jusqu'au 12 février 1996. Le MPO demandait également la prise de mesures volontaires pour « atténuer les effets et/ou établir la résistance des alevins du ménomini de montagne ».

2 décembre 1996 : Lettre de Gordon Ennis (MPO) à Walter Udell et Paul Adams (BC Hydro, Burnaby) au sujet des autorisations délivrées en vertu du paragraphe 35(2) et de l'article 32 de la *Loi sur les pêches* pour le projet Seven Mile Unit 4. Le MPO autorise l'installation et l'exploitation d'une quatrième turbine (unité 4) à Seven Mile. L'autorisation est conditionnelle à l'enlèvement des obstacles à la migration, à la mise en valeur de l'habitat de la truite arc-en-ciel et de l'omble à tête plate dans les cours d'eau adjacents, à l'exécution de mesures de contrôle et au maintien des niveaux de déversement nécessaires pour soutenir le poisson.

Directive - paragraphe 22(3)

9 février 1995 : Lettre de Louis Tousignant (DGR, MPO) à John Sheehan (président-directeur général, BC Hydro) au sujet de la directive émise en vertu de la *Loi sur les pêches* et visant le débit du fleuve Columbia. Le 9 février 1995, le MPO a reçu un avis de BC Hydro l'informant de la décision de la société de réduire de 680 m³/s à 510 m³/s, sans autorisation, le débit du fleuve Columbia à partir du barrage Hugh Keenleyside. Le MPO estimait que cette réduction serait nuisible aux œufs du saumon kokani, du ménomini de montagnes et de la truite arc-en-ciel. Par conséquent, le MPO a ordonné, conformément au paragraphe 22(3) de la Loi, que le débit soit ramené à 680 m³/s au barrage Hugh Keenleyside.

5 mai 1995 : Lettre de Paul Adams (BC Hydro, Burnaby) à Gordon Ennis (MPO) au sujet des travaux de remise en état effectués par la société. BC Hydro confirme son engagement à l'égard de mesures de compensation par suite de la réduction du débit en février 1995.

25 octobre 1995 : Lettre de Brian Tobin à Glen Clark fournissant les renseignements généraux qui ont mené à l'émission d'une directive sur le débit d'eau; réponses à la position de la Colombie-Britannique (y compris ce qui suit : « [...] Nous refusons de reconnaître que le Traité [du fleuve Columbia] soustrait BC Hydro au respect des dispositions environnementales de la législation canadienne »); dans cette lettre, Brian Tobin dit qu'il estime que le MPO a la responsabilité constitutionnelle et législative de protéger les ressources halieutiques; il met toutefois un bémol en indiquant que le Ministère « [...] souhaite collaborer avec BC Hydro et les principaux organismes de la province pour assurer la conservation et la protection de nos ressources halieutiques ».

Lettre à BC Hydro au sujet des débits

18 mars 1993 : Lettre (recommandée avec carte) de Gordon Ennis (MPO) à Gary Young (BC Hydro, *System Control Centre*) au sujet des débits nécessaires à la protection des géniteurs dans le delta de Norns Creek. La lettre indique ce qui suit : 1) le personnel local du MPO a observé des nids de frai desséchés le 18 mars 1993; 2) le MPO n'approuve pas les régimes d'écoulement du barrage Hugh Keenleyside qui ont une incidence sur les frayères ou qui menacent la sécurité des œufs; 3) BC Hydro doit présenter au MPO une proposition relative à l'écoulement pour satisfaire aux exigences de frai et d'incubation, de même qu'un plan d'atténuation des répercussions dans le but de protéger les nids de frai et/ou les œufs existants.

ACCUSATIONS – article 32

Depuis 1990, sept organismes/sociétés ont fait l'objet d'accusations (10 chefs d'accusation ont été portés en tout) en vertu de l'article 32 de la *Loi sur les pêches*. BC Hydro a été mise en accusation à deux reprises (cinq chefs d'accusation au total).

28. Le Canada définit cinq « stratégies d'application et d'observation de la loi », qui s'ajoutent aux poursuites. Ces stratégies sont les suivantes : 1) nouveaux projets; 2) opérations d'urgence; 3) mise sur pied de comités techniques régionaux; 4) planification de l'utilisation des eaux; 5) Lignes directrices sur la qualité de l'eau (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18 à 21). Ces cinq stratégies sont résumées ci-après aux paragraphes 29 à 33.
29. Nouveaux projets. La stratégie relative aux « nouveaux projets » présente trois grandes caractéristiques : 1) il faut effectuer une « évaluation complète des projets conformément à la *Loi sur les pêches*, à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), à la Politique de gestion de l'habitat du poisson (MPO) et aux Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson (MPO); 2) le promoteur doit fournir des plans d'atténuation, de compensation et de contrôle; 3) lorsque les dispositions de la *Loi sur les pêches* et de la LCEE sont respectées, on émet des autorisations en vertu de l'article 32 et du paragraphe 35(2), selon le cas (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18). L'approche du Canada à l'égard des nouveaux projets est décrite de manière plus détaillée ci-après à la section III.B.3.4.
30. Opérations d'urgence. L'approche du Canada à cet égard comporte quatre volets : 1) l'application de l'alinéa 7(1)c) de la LCEE et l'émission de directives en vertu de l'article 22 ou d'autorisations en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* relativement à la détérioration, à la destruction ou à la perturbation de l'habitat du poisson; 2) la négociation de mesures d'atténuation et de compensation, dans la mesure du possible, selon la situation; 3) l'exécution de mesures de contrôle pour documenter les répercussions de même que l'efficacité des mesures d'atténuation; 4) une fois les opérations d'urgence terminées, le Canada « demande au promoteur d'élaborer des mesures d'atténuation et de compensation adéquates que le MPO juge satisfaisantes et qui pourraient être appliquées ultérieurement dans des situations similaires » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18). L'approche du Canada à cet égard est décrite de façon plus détaillée ci-après à la section III.B.3.5.
31. Comités techniques régionaux. Les comités techniques régionaux (CTR) sont considérés par le Canada comme le prolongement d'un comité de coordination mis sur pied en 1988 par le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs (METP) de la Colombie-Britannique, BC Hydro et le Canada pour examiner les enjeux relatifs aux poissons et aux installations hydroélectriques (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18). Le Canada mentionne qu'on a créé un comité directeur pour examiner les questions stratégiques et que le mandat des CTR consistait à étudier les questions techniques. Le Canada précise que les CTR avaient pour tâche principale « de définir les préoccupations actuelles en matière de ressources halieutiques et d'étudier les mesures d'atténuation et les activités de mise en valeur pour chaque installation hydroélectrique existante, conformément à l'Examen de l'exploitation du réseau électrique » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 19). Le Canada signale ce qui suit :

À l'heure actuelle, nous examinons, en collaboration avec les responsables des licences d'exploitation des ressources hydriques de la province, les licences délivrées par la Colombie-Britannique surtout dans les années 1960 pour les

projets hydroélectriques, ainsi que l'accord consensuel sur la basse-Campbell pour déterminer si ces licences tiennent compte des exigences actuelles relatives à la protection du poisson (réponse du Canada, juillet 1997, p. 19).

La participation de représentants du Canada aux activités de ces comités est décrite de façon plus détaillée ci-après à la section III.B.3.6.

32. Planification de l'utilisation de l'eau. Le processus de planification de l'utilisation de l'eau (PUE) est la quatrième stratégie du Canada en matière d'application et d'observation de la loi. La Colombie-Britannique a annoncé la mise en place du processus de PUE en novembre 1996. Ce processus vise « à régler les problèmes liés au poisson et les problèmes autres que ceux de nature hydroélectrique dans toutes les installations hydroélectriques, la priorité étant le poisson » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 20). Le Canada le décrit comme suit :

On examinera les licences d'exploitation de BC Hydro et on élaborera des plans d'utilisation de l'eau pour chaque installation. Ces plans supposeront probablement, s'il y a lieu, la nouvelle répartition des ressources en eau pour le poisson et les mesures de restauration (p. ex., restauration de l'habitat), de manière à régler les problèmes qui touchent le poisson depuis longtemps. Les plans entraîneront également des changements aux licences d'exploitation et aux directives d'exploitation du réseau d'installations hydroélectriques (réponse du Canada, juillet 1997, p. 20).

Le Canada a établi le processus de PUE pour les trois motifs suivants :

1. L'examen de l'exploitation du réseau électrique entrepris par BC Hydro et la réponse de la province à cet examen, dans laquelle il est précisé que les enjeux liés aux ressources halieutiques n'ont pas été traités de manière appropriée.
2. Les conclusions de l'examen Ward, qui donnaient à entendre que certaines activités n'étaient pas conformes aux conditions des licences [...].
3. Les préoccupations publiques relativement aux répercussions sur l'habitat, qui ont été très médiatisées, p. ex., la perte du gravier nécessaire au frai dans la rivière Campbell; les déversements forcés; la vidange en profondeur du lac Downton; les plans provisoires d'utilisation de l'eau pour les rivières Alouette et Campbell (réponse du Canada, juillet 1997, p. 20).

Le Canada fournit les informations suivantes au sujet de l'échéancier de mise en œuvre du processus de PUE :

Lors de l'annonce du processus de PUE en novembre 1996, dix installations hydroélectriques ont été désignées comme prioritaires et devaient être examinées au cours des trois années suivantes : Cheakamus, Campbell, Bridge, Stave, Shuswap, Puntledge, Buntzen, Ash, Joran, Walter Hardman. Parallèlement à cela, la Colombie-Britannique annonçait que les 34 installations de BC Hydro seraient examinées sur cinq ans et que cet examen déboucherait sur l'élaboration de plans d'utilisation de l'eau et sur la révision des licences d'exploitation des ressources hydriques (réponse du Canada, juillet 1997, p. 20).

Le Canada indique qu'on est en train d'« élaborer des lignes directrices [...] pour orienter l'établissement des plans d'utilisation de l'eau » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 20). Comme on l'explique de manière plus détaillée ci-après, ces lignes directrices ont été mises en œuvre en février 1999. L'approche du Canada en ce qui a trait au processus de PUE est décrite en détail ci-après à la section III.B.3.2.

33. Lignes directrices sur la qualité de l'eau Les lignes directrices sur la qualité de l'eau constituent la cinquième stratégie définie dans la réponse du Canada, qui indique qu'il est en train d'« élaborer des lignes directrices sur la qualité de l'eau » en collaboration avec la province (réponse du Canada, juillet 1997, p. 21). Le Canada précise qu'il élabore des lignes directrices sur la qualité de l'eau relatives à la sursaturation de gaz dissous en Colombie-Britannique. Ces lignes directrices devraient être diffusées sous peu (réponse du Canada, juillet 1997, p. 21). La section III.B.3.7 ci-après fournit un complément d'information à ce sujet.
34. Tel qu'il est indiqué plus haut, la communication fournit des informations sur sept répercussions néfastes que peuvent avoir les activités des installations hydroélectriques sur l'habitat du poisson. Ces répercussions sont les suivantes :
- débits réduits,
 - fluctuation rapide du débit,
 - débits de balayage insuffisants,
 - qualité de l'eau altérée,
 - entraînement,
 - dérivation de l'eau,
 - vidange du réservoir (communication des auteurs, avril 1997, p. 3 et 4).

Le Canada fournit des informations sur chacune des sept répercussions que peuvent avoir les activités hydroélectriques sur l'habitat du poisson en réponse aux informations contenues dans la communication à ce sujet, et inclut également son point de vue à ces égards (réponse du Canada, juillet 1997, p. 23 à 25).

Le Canada fait trois déclarations générales. Il affirme d'abord que chacune des sept répercussions néfastes associées aux barrages « peut causer la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson, selon la situation et les circonstances particulières; cela ne signifie toutefois pas que l'une ou l'autre des installations entraîne effectivement une ou l'ensemble des [sept] répercussions mentionnées ». Le Canada poursuit en disant que « l'objet du processus de planification de l'utilisation de l'eau est d'examiner les répercussions à chacune des installations et de proposer des changements opérationnels qui tiennent compte des effets sur l'ensemble du réseau des changements apportés à chaque installation ». Troisièmement, le Canada indique que « dans le cas des répercussions que nous comprenons ou qui sont clairement démontrées, diverses activités d'atténuation sont exécutées » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 22).

Les paragraphes qui suivent présentent l'analyse faite par le Canada des sept répercussions.

1. Allégation – Débits réduits : *une réduction du débit de l'eau qui s'écoule en aval d'une installation peut mener à une diminution de la quantité des habitats à cause d'une réduction du volume des ruisseaux et de la surface mouillée totale de ces derniers. Une réduction du débit peut aussi entraîner une modification de la température des ruisseaux, suivant la profondeur de la thermocline du réservoir et du taux d'échange [dans les] rivières.*

Réponse du Canada

Les déclarations des auteurs de la communication au sujet des débits réduits sont acceptables. Toutefois, le Canada, la Colombie-Britannique et BC Hydro prévoient que la réduction des débits pourrait avoir les répercussions suivantes :

- a) moins de balayage de fines provenant du gravier en aval;
- b) réduction des vitesses de passage en raison de la migration des saumoneaux en aval;
- c) accroissement de la surface et formation de glace sur le substrat;
- d) modification des vitesses de passage et des profondeurs adéquates pour le frai;
- e) dilution moins efficace des déchets.

Il faut cependant noter que, dans certaines circonstances, la réduction des débits peut présenter des avantages, par exemple, améliorer les chances de survie durant l'hiver et favoriser un alevinage anticipé lorsque les débits sont stabilisés.

2. Allégation – Fluctuation rapide du débit : *le taux de variation du débit de l'eau qui franchit un barrage est connu en anglais sous le nom de ramping rate. Un taux exagérément élevé lorsque le débit de l'eau augmente peut déplacer le poisson des habitats que privilégie ce dernier, tandis qu'une diminution rapide du débit peut laisser le poisson et les invertébrés benthiques (sources alimentaires) hors de l'eau ou pris au piège dans des fosses isolées. Des variations rapides du débit peuvent aussi perturber le frai.*

Réponse du Canada

Un taux de variation élevé du débit ne cause pas nécessairement la détérioration, la destruction et la perturbation (DDP) de l'habitat du poisson, étant donné que la géométrie des chenaux et l'utilisation du poisson déterminent le nombre d'habitats touchés. Par exemple, le taux de variation du débit de l'eau qui franchit le barrage Revelstoke est l'un des plus élevés de la province, mais la forme trapézoïdale du chenal, les caractéristiques de l'habitat et la prédominance du poisson adulte par rapport aux jeunes poissons et aux œufs permettent de penser que ce taux ne cause pas la DDP de l'habitat du poisson. Une atténuation de ce taux permet de réduire la probabilité que les œufs s'échouent, et on applique les taux ainsi réduits à certaines exploitations de BC Hydro. Par exemple, en 1996, lors du déversement par la station GM Shrum dans la rivière de la Paix, les personnes chargées de récupérer les poissons n'en ont trouvé qu'un petit nombre échoué après qu'on eut réussi à maintenir le taux de variation du débit à 10 cm/h (mesuré en aval). Toutefois, les fluctuations du débit, quelle que soit la rapidité du changement, peuvent entraîner une dessiccation des œufs dans les zones de frai asséchées.

3. Allégation – Débits de balayage insuffisants : *un débit de balayage insuffisant peut réduire la productivité en laissant les sédiments s'accumuler. Lorsque le*

débit de l'eau est important, un cours d'eau reconditionne son chenal naturel, et élimine par balayage les sédiments accumulés. Les régimes d'écoulement limités et régularisés à de nombreux barrages [de BC] Hydro ne tiennent pas compte des débits de balayage.

Réponse du Canada

Débits de balayage insuffisants : tout comme dans le cas des « débits réduits », ce problème peut créer une DDP de l'habitat du poisson. Pour les cours d'eau comme le fleuve Columbia, où l'apport de sédiments est relativement limité, les fréquents débits élevés et l'absence de débit de balayage ne sont pas jugés problématiques. Lorsque des problèmes surviennent, on peut prendre des mesures compensatoires en assouplissant le substrat par scarification. BC Hydro a mis en œuvre un projet pilote de scarification qui permettra peut-être de compenser partiellement l'accumulation de sédiments et le cuirassement du substrat.

4. Allégation – Qualité de l'eau altérée : quand de l'eau est retenue, la température de cette dernière, la teneur en oxygène dissous, la pression de gaz totale, les niveaux de sédiments et de nutriments, le pH et les concentrations de métal dissous peuvent tous changer. Les organismes aquatiques qui dépendent des paramètres physiques de l'eau, y compris les poissons et les espèces dont ils se nourrissent, peuvent être touchés négativement par ces variations de la qualité de l'eau.

Réponse du Canada

Qualité de l'eau altérée : globalement, les arguments des auteurs de la communication sont acceptables. Toutes leurs préoccupations ne s'appliquent pas à toutes les installations, mais il est probable qu'un grand nombre se concrétisent sous une forme ou une autre dans certaines installations. Le MPO participe à la gestion de certaines de ces préoccupations. Par exemple, le Ministère participe, en collaboration avec la Colombie-Britannique, BC Hydro et Cominco, à un exercice de réduction de la pression de gaz totale (PGT) en examinant la PGT produite par les déversoirs, les ports et les turbines de divers barrages, et en déterminant quelles configurations génèrent la PGT la plus basse. On est en train d'établir, pour les exploitations se trouvant sur les portions canadiennes du fleuve Columbia, un modèle de PGT similaire à celui qui a été élaboré pour la Bonneville Power Administration.

5. Allégation – Entraînement : le poisson qui [fréquente] les eaux situées à proximité de passes ou [de déversoirs] s'expose au risque d'être attiré dans les turbines ou dans les déversoirs. Le poisson qui est entraîné dans une turbine s'expose au risque d'être tué ou de se blesser gravement en entrant en contact avec les lames. En outre, le poisson peut mourir par suite de la chute subite de pression qui survient lorsque l'eau franchit la turbine et dont les effets peuvent être similaires à ceux de l'embolie gazeuse.

Réponse du Canada

Entraînement : il peut causer des problèmes aux barrages. Les mesures d'atténuation comme l'installation de claires à poisson ou d'autres dispositifs de blocage du poisson peuvent entraîner des coûts prohibitifs. Cependant, il arrive que les changements opérationnels, comme les mesures volontaires prises au barrage WAC Bennett, puissent limiter les problèmes d'entraînement. Il ne s'agit

pas d'un problème de DDP de l'habitat du poisson au sens strict; il n'est donc pas visé par le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Dans le cas présent, l'impact vise directement le poisson, et non son habitat.

6. Allégation – Dérivation de l'eau : *le fait de détourner l'eau d'un cours d'eau pour qu'il serve à produire de l'électricité dans un autre bassin peut entraîner une diminution néfaste des débits d'eau et entraver la capacité du poisson de reconnaître ses cours d'eau d'origine et d'y revenir au moment du frai.*

Réponse du Canada

Les préoccupations liées à la dérivation de l'eau visent principalement les petits aménagements hydroélectriques construits dans les basses terres et sur l'île de Vancouver. Ces aménagements vont être soumis aux conditions des plans d'utilisation de l'eau. Dans l'est de la Colombie-Britannique, les activités de BC Hydro ne créent pas de dérivation de l'eau d'un bassin à l'autre, même si l'on observe des dérivations de l'eau d'un sous-bassin à un autre dans deux petites installations hydroélectriques, à savoir Walter Hardman/Cranberry Creek et le barrage Whatshan, qui ont pour effet d'assécher certaines parties du lit du ruisseau.

7. Allégation – Vidange des réservoirs : *la vidange d'un réservoir de stockage amoindrit habituellement la productivité dans les zones littorales peu profondes du lac en asséchant périodiquement ces dernières. Cette situation entraîne une mortalité de la végétation aquatique et des organismes vivant au fond de l'eau qui forment la chaîne alimentaire aquatique. Dans les lacs où des espèces fraient le long du rivage, la vidange d'un réservoir peut soit empêcher les poissons de frayer soit faire échouer les œufs, suivant la durée de la vidange et le moment où elle survient. De nombreuses espèces de poisson dépendent d'un habitat tributaire pour le frai et/ou l'[alevinage], et une baisse du niveau d'eau des lacs peut entraver l'accès de ces espèces aux tributaires. Enfin, la vidange d'un réservoir peut atténuer la qualité de l'eau en raison d'une mobilisation des sédiments, causée par des vagues, dans la zone de vidange.*

Réponse du Canada

Globalement, les arguments des auteurs de la communication sont acceptables. Le MPO, la Colombie-Britannique et BC Hydro se demandent également si une fluctuation constante du niveau des réservoirs peut faire échouer les poissons, empêcher le développement de la végétation littorale, réduire la production d'invertébrés et causer un envasement du rivage dû au mouvement des vagues et aux rejets de sédiments que provoque ce mouvement (réponse du Canada, juillet 1997, p. 23 à 25).

35. Le Canada fournit des renseignements concernant chacune des 39 allégations de dommages causés à l'habitat du poisson en violation du paragraphe 35(1), incluses dans la communication (réponse du Canada, juillet 1997, p. 25 à 58). Les renseignements détaillés concernant plusieurs de ces allégations figurent dans le rapport du groupe d'experts (annexe 8 ci-jointe).
36. Le Canada fait le point sur la relation entre le gouvernement fédéral et les provinces relativement à l'application de la *Loi sur les pêches* (réponse du Canada, juillet 1997, p. 6).

Le Canada fait observer qu'il est un État fédéral. Il indique que la *Loi constitutionnelle de 1867* définissait les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux, et ajoute que ces gouvernements se partagent les compétences législatives en ce qui concerne les questions environnementales. En particulier, il indique que BC Hydro « relève généralement de la compétence provinciale, mais est soumise aux textes de loi fédéraux d'application générale comme la *Loi sur les pêches* » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 6).

Le Canada précise que c'est soit le gouvernement fédéral, soit le gouvernement provincial qui peut entreprendre des activités d'application destinées à protéger l'habitat du poisson. Le Canada décrit les pouvoirs et les responsabilités des deux gouvernements comme suit :

Les activités d'application de la loi destinées à protéger l'habitat du poisson peuvent être entreprises soit par le gouvernement provincial, soit par le gouvernement fédéral. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la province peut mener à bien ces activités en vertu de la législation provinciale ou des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur les pêches*. Les activités d'observation entreprises par les autorités fédérales s'appuient sur les responsabilités constitutionnelles en matière de pêche et sont énoncées dans la *Loi sur les pêches*. L'ensemble de ces activités constitue l'« application » de la loi en vertu de l'article 5 de l'ANACDE (réponse du Canada, juillet 1997, p. 6).

Le Canada insiste sur l'importance de la coopération entre les autorités provinciales et fédérales pour la protection de l'habitat du poisson et la promotion du respect de la loi, en précisant ce qui suit :

En Colombie-Britannique, les espèces anadromes et marines et leurs habitats sont gérés par le Canada, tandis que la Colombie-Britannique est responsable des espèces dulcicoles. La Colombie-Britannique entreprend également certaines activités liées à la gestion des habitats en eau douce, même si le Canada demeure responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* portant sur la protection de l'habitat. Cela crée un contexte administratif complexe dans lequel il est essentiel de coopérer, de viser des objectifs communs et d'être de bonne foi (réponse du Canada, juillet 1997, p. 7).

Le Canada précise que, même s'il existe un partenariat entre la province et le gouvernement fédéral, le Canada demeure le responsable ultime de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* portant sur la protection de l'habitat (réponse du Canada, juillet 1997, p. 7).

37. Le Canada décrit le réseau de BC Hydro comme un « réseau d'exploitation intégré qui nécessite des activités de coordination complexes » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 8). Il fait remarquer que cet « énorme réseau » est de portée interprovinciale et internationale. Il constate également que la plupart des installations de BC Hydro ont été construites dans les années 1960, donc avant l'adoption (en 1977) des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat et l'entrée en vigueur de l'ANACDE, en 1994 (réponse du Canada, juillet 1997, p. 8; commentaires du Canada, 11 mai 2000, annexe 10). Le Canada résume de la façon suivante le problème que posent la taille et la complexité du

réseau en ce qui concerne l'obligation de protéger l'habitat du poisson en vertu de la *Loi sur les pêches* :

En général, il est difficile d'instaurer des changements qui servent ou protègent instantanément une des nombreuses valeurs ou un des nombreux intérêts divergents que défendent le système et les autorités. Toutefois, malgré l'extrême complexité du contexte, le Canada n'hésite pas à user pleinement de la force de ses lois pour protéger le poisson et son habitat lorsqu'il juge qu'il s'agit là d'une réponse appropriée (réponse du Canada, juillet 1997, p. 8).

III. Résumé des autres renseignements pertinents et des faits présentés par le Secrétariat²

A. Aperçu du processus utilisé pour solliciter et présenter des renseignements

38. La communication visant BC Hydro présente un contexte particulièrement délicat en ce qui concerne l'obtention d'information relative à la non-application par une Partie de ses lois de l'environnement³. Elle porte sur un grand nombre d'installations hydroélectriques situées dans différentes régions de la Colombie-Britannique (l'annexe 7 ci-jointe) contient une carte du réseau de BC Hydro). Les auteurs de la communication allèguent que les activités d'exploitation nuisent à l'habitat du poisson et enfreignent donc les lois canadiennes de l'environnement à plusieurs égards (débits réduits, fluctuation rapide du débit, dérivation de l'eau, etc.). En outre, le Canada a prévu un grand nombre de réponses possibles aux présumées violations de la *Loi sur les pêches*.
39. Le Secrétariat a demandé à Stephen Owen, professeur de droit et de politiques publiques à l'Université de Victoria, de l'aider à mettre au point le processus qui lui permettrait d'obtenir des renseignements compte tenu de la complexité de la situation. M. Owen s'est familiarisé avec le processus de communications des citoyens sur les questions d'application, à titre d'« expert des questions environnementales » chargé par le Canada de siéger au sein du Comité d'examen indépendant (CEI), qui a examiné le fonctionnement et l'efficacité de l'ANACDE quatre ans après son entrée en vigueur (résolution du Conseil n° 97-06). M. Owen s'est forgé une excellente réputation en raison de son expertise reconnue en matière de conception de processus. Il a par ailleurs occupé divers postes de haut niveau en Colombie-Britannique. Voici un bref profil du professeur Owen, extrait du rapport du CEI :

Stephen Owen est professeur de droit et de politiques publiques et directeur de l'*Institute for Dispute Resolution* (Institut de règlement des différends) à l'Université de Victoria. Il est également commissaire auprès de la Commission

² Comme on l'a vu plus haut, le Secrétariat a regroupé en une seule section le résumé des autres renseignements factuels pertinents et des faits qu'il présente. C'est pourquoi cette section du dossier factuel contient des renseignements figurant dans les alinéas 12.1c) et d) des Lignes directrices. Les documents cités dans cette section peuvent être consultés au bureau de Montréal du Secrétariat, au même titre que les autres documents soumis en rapport avec la présente communication.

³ Pour savoir pourquoi l'application des lois de l'environnement est une question extrêmement complexe par nature, voir Johnson, P.M., et Beaulieu, A., 1996, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Island Press.

de réforme du droit du Canada. M. Owen a exercé auparavant les fonctions de procureur général adjoint, commissaire aux ressources et à l'environnement, ombudsman et directeur exécutif de la *Legal Services Society of British Columbia* (Société de services juridiques de la Colombie-Britannique). Il a agi comme conseiller auprès de nombreux organismes internationaux au sujet des questions liées à l'environnement, aux droits de la personne et au règlement des différends, en Afrique, dans le sud-est asiatique, en Amérique latine et en Europe de l'Est. Il a également présidé l'Institut international de l'ombudsman de 1988 à 1992, représentant les bureaux de l'ombudsman de plus de 60 pays (annexe 2 du rapport du CEI).

40. Parce que la communication et la réponse du Canada soulèvent un ensemble de problèmes complexes très techniques, le Secrétariat a jugé approprié de mettre sur pied un groupe composé des trois experts suivants, qui se spécialisent chacun dans un domaine pertinent :

- William Best est un spécialiste des exploitations hydroélectriques. Il détient un diplôme en électrotechnique de la faculté des sciences appliquées de l'Université de la Colombie-Britannique et il est membre de l'Association des ingénieurs professionnels de la Colombie-Britannique. Il a siégé au comité de direction de l'Association canadienne de l'électricité et remplit les fonctions de directeur de l'Institut canadien de l'énergie et de la *Northwest Public Power Association* (Association des pouvoirs réglementaires du nord-ouest). En outre, M. Best a œuvré au sein de la *BC Utilities Commission* (Commission des services publics de la Colombie-Britannique) à titre de commissaire. Membre du personnel cadre de BC Hydro pendant plus de 30 ans, il a occupé les postes de direction suivants : vice-président, Exploitations électriques (juillet 1975 – 1981), vice-président, Services généraux (mars 1981 – avril 1984), vice-président directeur, Exploitation commerciale (avril 1984 – octobre 1985), premier vice-président, Recherche et développement du réseau (octobre 1985 – décembre 1986), vice-président, Planification du réseau (décembre 1986 – décembre 1987), vice-président, Services aux clients (janvier 1988 – avril 1988), et vice-président (avril 1988 – septembre 1988).
- David Cohen est un spécialiste des questions de réglementation et d'application. M. Cohen détient un baccalauréat en sciences de l'Université McGill, un baccalauréat en droit de l'Université de Toronto ainsi qu'une maîtrise de la faculté de droit de Yale. Il a assumé les fonctions de doyen de la faculté de droit de l'Université de Victoria de juillet 1994 à mai 1999. Il a ensuite quitté son poste pour accepter celui de doyen de la faculté de droit de l'Université Pace. En outre, M. Cohen enseigne le droit et les politiques de réglementation et il a publié de nombreux ouvrages portant sur un vaste éventail de sujets, notamment la réglementation et les politiques de l'environnement.
- Michael Healey est un spécialiste des questions relatives à l'habitat du poisson. M. Healey a étudié à l'Université de la Colombie-Britannique, où il a obtenu un baccalauréat ès sciences en zoologie en 1964, ainsi qu'une maîtrise dans le même domaine en 1966. Il a ensuite obtenu un doctorat en sciences naturelles de l'université d'Aberdeen (Écosse) en 1969. M. Healey est également professeur en ressources naturelles et en environnement au *Fisheries Centre* (Centre des pêches) ainsi qu'à la faculté des sciences de la terre et de l'océan de l'Université de la Colombie-

Britannique. Il a également été directeur du Wentworth Institute de cette même université de 1990 à 1995. Avant 1990, M. Healey était chercheur principal au ministère des Pêches et des Océans. Il possède 25 ans d'expérience au sein du gouvernement et du milieu universitaire dans les domaines de la recherche et de l'analyse des populations de poisson et des enjeux scientifiques relatifs aux pêches. Il a également été conseiller en matière de gestion du poisson et de son habitat auprès du gouvernement et de l'industrie, tant au Canada qu'aux États-Unis.

Le groupe d'experts a produit un rapport contenant l'information qu'il a recueillie. Ce rapport est joint au dossier factuel à l'annexe 8. Le dossier factuel contient également des renseignements recueillis par le groupe d'experts (voir plus loin).

41. Le Secrétariat a défini quatre intervenants principaux dans ce processus de constitution d'un dossier factuel : le Canada, les auteurs de la communication, le gouvernement de la Colombie-Britannique et BC Hydro (les « intervenants »). Le processus de constitution du dossier factuel présente évidemment un intérêt tout particulier pour les auteurs et le Canada, qui sont respectivement les parties ayant lancé ce processus et la partie dont les méthodes d'application font l'objet d'un examen. La Colombie-Britannique s'intéresse elle aussi au premier chef à ce processus, puisqu'elle participe à de nombreuses initiatives du Canada et assume seule la responsabilité de la gestion de ressources hydriques, réglementant notamment les exploitations de BC Hydro. C'est également le cas de BC Hydro, qui est l'exploitant des barrages concernés. Le Secrétariat s'est efforcé à plusieurs reprises d'obtenir des renseignements de chacun des intervenants.
42. Dans une lettre datée du 18 décembre 1998, le Secrétariat a invité les quatre intervenants à fournir des renseignements tant oralement que par écrit (les documents mentionnés dans le présent paragraphe figurent à l'annexe 1 ci-jointe). Il a précisé qu'il accepterait les commentaires écrits jusqu'au 23 février 1999. Dans cette lettre, il informait en outre les intervenants qu'il avait mis sur pied un groupe d'experts chargé de l'aider et invitait chacun d'eux à rencontrer les membres de ce groupe durant la semaine du 11 janvier 1999 et à leur présenter des renseignements. Comme on le verra plus loin, le Secrétariat a ensuite repoussé la date limite pour la présentation de commentaires et la date à laquelle les intervenants devaient rencontrer le groupe d'experts.
43. Le Secrétariat a envoyé deux autres documents aux intervenants le 18 décembre 1998, en plus de la lettre préface mentionnée au paragraphe précédent. Le Secrétariat leur a fourni un *Synopsis* (annexe 2 ci-jointe) qui donnait un aperçu du processus de communications des citoyens en vertu de l'article 14 et du processus que le Secrétariat entendait mettre en œuvre pour recueillir des renseignements destinés à la constitution du dossier factuel. Le *Synopsis* précise ce qui suit :

Il incombe au Secrétariat, conformément aux instructions du Conseil, de préparer un dossier factuel provisoire qui traitera de l'efficacité des méthodes d'application de la loi au Canada. Pour ce faire, il examinera l'information contenue dans la communication et celle qu'a déjà fournie le Canada. Le Secrétariat préparera d'autres renseignements et, entre autres activités, étudiera le contexte juridique et stratégique associé aux violations dénoncées, en travaillant avec des experts indépendants et en obtenant des renseignements d'autres parties intéressées.

En particulier, un groupe d'experts sera chargé de fournir des renseignements sur l'efficacité des méthodes canadiennes d'application de la loi. Par la suite, les parties intéressées (c.-à-d. les auteurs de la communication, le Canada, la Colombie-Britannique et BC Hydro) pourront fournir des renseignements de cette même nature. Chacune des principales parties intéressées pourra rencontrer les experts indépendants à la mi-janvier, durant leur première série de réunions, et leur fournir des renseignements. Par ailleurs, le Secrétariat acceptera jusqu'au 23 février 1999 les commentaires écrits portant sur l'efficacité des efforts canadiens d'application de la loi (annexe 2 ci-jointe, paragr. 2).

44. Le 18 décembre 1998, le Secrétariat a distribué un autre document intitulé *Portée de l'enquête* (annexe 3 ci-jointe) afin d'insister sur l'information recueillie et d'améliorer ainsi l'efficacité des efforts mis en œuvre pour recueillir cette information. La *Portée de l'enquête* décrit précisément le type de renseignements que le Secrétariat souhaitait produire :

Le présent document a pour but de favoriser la production de renseignements visant à déterminer si le Canada a appliqué efficacement ses lois de l'environnement.

Les activités particulières de BC Hydro au sujet desquelles le Secrétariat tente d'obtenir de l'information sont précisées dans la communication et dans la réponse. Veuillez noter que le Conseil a demandé au Secrétariat de ne pas tenir compte des problèmes liés aux installations de BC Hydro du réseau hydroélectrique Bridge River, formé des barrages Lajoie, Terzaghi et Seton et de leurs réservoirs respectifs. Par conséquent, le Secrétariat ne cherche pas à obtenir de l'information au sujet de ces installations ou de leurs réservoirs respectifs.

Tel que mentionné ci-dessus, le processus de collecte d'information du Secrétariat vise principalement à déterminer si le Canada a appliqué efficacement ses lois de l'environnement. Les types de renseignements suivants, notamment ceux dont la portée va au-delà des renseignements déjà remis au Secrétariat, sont particulièrement pertinents :

- information concernant la nature des incidents ou des violations alléguées, mentionnés dans la communication et la réponse, et leurs répercussions sur l'habitat du poisson;
- information liée à la nature des mesures correctives prises par le Canada à l'égard de ces incidents;
- information liée à l'efficacité des mesures correctives prises par le Canada. Cette information peut comprendre, notamment, des renseignements liés aux forces et faiblesses d'une ou de plusieurs mesures particulières visant : a) à empêcher que certaines répercussions néfastes ne persistent, à limiter la gravité de ces répercussions ou à limiter la possibilité qu'elles ne persistent; b) à empêcher que des effets néfastes ne se reproduisent dans l'avenir, à réduire la possibilité qu'ils ne surviennent à nouveau, ou à limiter les effets de tout incident futur; ou c) à remédier à tout effet néfaste pour l'habitat du poisson découlant de ces incidents (annexe 3 ci-jointe, paragr. 1 et 2).

Le Secrétariat a ajouté à la *Portée de l'enquête* certains détails concernant les types de renseignements qu'il était intéressé à recueillir, en citant des extraits de sa notification au Conseil d'avril 1998 :

Les cinq extraits suivants, tirés directement des recommandations du Secrétariat au Conseil pour l'élaboration d'un dossier factuel, illustrent les types de problèmes qui persistent relativement aux allégations des auteurs de la communication. Le texte en **gras** (qui est également tiré du même document), plus particulièrement, permet de dégager la nature des renseignements qui seront pertinents pour l'examen de la question de l'efficacité des mesures prises par le Canada.

1. [Les auteurs de la communication] soutiennent qu'au cours de l'été de 1996, BC Hydro a asséché Cranberry Creek, faisant échouer et tuant des truites sur une distance de 10 km. Le Canada a répondu que le projet Walter Hardman, qui affecte Cranberry Creek, est prioritaire pour l'initiative de planification de l'utilisation de l'eau et que le MPO a participé à l'élaboration de directives d'exploitation provisoires, qui ne sont pas encore en vigueur. **La réponse ne précise pas le moyen que le Canada a utilisé pour appliquer la loi (et l'efficacité de ce moyen) en réponse à l'incident à Cranberry Creek. Sans cette information, y compris l'information à l'égard des politiques d'application des lois du Canada, il est difficile d'évaluer si le Canada a assuré l'application efficace de la loi à l'égard de l'incident à Cranberry Creek ou des autres incidents indiqués dans la communication.**

2. Les allégations concernant les problèmes constants d'exploitation posent des questions semblables. Par exemple, la communication laisse entendre qu'en ce qui concerne le projet Shuswap Falls, des effets négatifs ont découlé d'une diminution du débit d'eau en hiver, de l'assèchement, des fluctuations rapides du débit d'eau, d'une augmentation des niveaux de sédiments, d'un accès réduit et des impacts sur la productivité benthique. En réponse, le Canada a dressé la liste d'un certain nombre de mesures prises, à savoir : a) la mise en place d'une étude sur les impacts de la variation du débit d'eau; b) l'élaboration d'une courbe des niveaux optimaux que BC Hydro refuse actuellement d'utiliser; c) une déclaration verbale du MPO à l'intention de BC Hydro selon laquelle le régime d'écoulement proposé par BC Hydro est inacceptable; et d) une demande du MPO adressée à BC Hydro pour obtenir plus de temps afin de vérifier certains travaux comme l'élimination des hausses. De plus, le Canada fait référence à une demande du ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, que BC Hydro n'a pas acceptée; le Ministère souhaitait que les incidences de la variation du débit d'eau sur les invertébrés soient examinées. **Encore une fois, on dispose de peu d'information sur l'efficacité avec laquelle ces mesures assurent l'observation de la loi.**

3. [Les auteurs de] la communication affirme[nt] que le barrage Bennett et la station G.M. Shrum ont causé une diminution de la productivité du poisson, des fluctuations rapides du débit d'eau faisant échouer le poisson, une augmentation des niveaux de gaz et de la sédimentation. Le Canada a fourni la réponse suivante :

Le MPO n'était pas lié aux activités de construction dans les années 1960. BC Hydro n'a pas demandé une autorisation aux termes de la *Loi sur les pêches* pour entreprendre le projet. L'Unité de gestion de l'habitat [Colombie-Britannique Est] du MPO a été créée en 1990, vingt ans après le début de l'exploitation de ces installations.

Ces déclarations ne semblent pas pertinentes par rapport au fait que le Canada omet actuellement d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement. La réponse du Canada ne semble pas viser l'allégation selon laquelle le Canada omet actuellement d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Il est donc nécessaire d'obtenir davantage d'information. Le Canada affirme également que les répercussions négatives des installations au barrage Bennett sont compensées, à tout le moins en partie, par le programme d'indemnisation Peace/Williston. Il est difficile de dire si l'indemnisation est d'une quelconque pertinence pour l'application efficace des lois canadiennes de l'environnement.

4. L'allégation concernant le barrage Keenleyside est un autre exemple. Les auteurs de la communication ont affirmé que l'arrêt complet du débit à ce barrage, en avril 1990, a privé d'eau et isolé des alevins de truite arc-en-ciel et de saumon kokani dans le delta de Norns Creek. Le Canada a répondu que cet incident ne pouvait être visé par une communication aux termes de l'article 14, car il s'est produit avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE. Le Secrétariat est d'accord et recommande qu'on ne prépare pas de dossier factuel à l'égard de cette allégation particulière.

Toutefois, si une situation survenue dans le passé persiste, elle peut être visée par une communication aux termes de l'article 14. Par exemple, si les activités de BC Hydro continuent de détériorer l'habitat du poisson, le fait que ces activités aient commencé avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE n'a plus d'importance. Comme on l'a indiqué plus haut, le Secrétariat reconnaît que le fait qu'une situation persiste peut justifier l'actuelle nécessité d'appliquer la loi. **Si la construction d'installations dans le passé a entraîné une situation qui « persiste », les faits entourant cette situation peuvent faire l'objet d'une enquête factuelle.**

5. En affirmant que le Canada a omis d'assurer l'application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, les auteurs de la communication font remarquer que seulement deux poursuites ont été intentées contre BC Hydro depuis 1990. Dans sa réponse, le Canada laisse entendre qu'il a entrepris diverses activités qui, ensemble, assurent une application efficace de sa loi de l'environnement. Le Secrétariat est conscient des divers principes et approches qui peuvent être appliqués à une définition ou à l'application du terme « application efficace de la loi ». Par exemple, dans certaines circonstances, on peut juger qu'il est plus efficace de prendre d'autres mesures d'application des lois pour en assurer l'observation que d'intenter exclusivement des poursuites. **À cet égard, il est difficile de dire comment le Canada choisit les moyens d'application de sa législation de l'environnement pour en assurer l'observation.**

En bref, la réponse du Canada ne divulgue pas suffisamment de faits concernant le moyen précis d'application des lois utilisé par le Canada pour chacun des incidents allégués et l'efficacité avec laquelle ce moyen assure l'observation de sa législation de l'environnement (annexe 3 ci-jointe, paragr.s 2 à 4).

En bref, le document intitulé *Portée de l'enquête* distribué le 18 décembre 1998 cherchait à promouvoir la communication efficace d'information susceptible d'être intégrée au dossier factuel en référence à la notification au Conseil d'avril 1998. Cette notification définissait deux types de renseignements : ceux qui portent sur la nature des activités d'application de la loi du Canada, et ceux qui portent sur l'efficacité avec laquelle ces activités garantissent l'observation de la législation canadienne de l'environnement.

45. Le 22 janvier 1999, le Secrétariat a envoyé aux intervenants une lettre les avisant que le dossier factuel accorderait une attention particulière à un sous-groupe limité à six installations de BC Hydro :

- WAC Bennett/Peace Canyon
- Keenleyside
- Shuswap Falls
- Cheakamus
- Walter Hardman
- John Hart (lettre du 22 janvier 1999, annexe 1 ci-jointe)

La lettre précisait ce qui suit :

Les experts croient qu'en mettant l'accent sur ces installations, ils seront en mesure de recueillir des données sur les principaux types d'effets néfastes que les installations hydroélectriques ont parfois sur l'habitat du poisson, ainsi que sur l'éventail complet des mesures prises par le Canada. En outre, ils pourront recueillir de l'information sur l'ensemble du réseau et les principaux bassins en cause. Par ailleurs, les experts souhaitent obtenir des renseignements sur la nature des effets néfastes subis par l'habitat du poisson en raison de la non-conformité alléguée des activités de BC Hydro, sur le type de mesures prises par le gouvernement afin de limiter ces effets ainsi que sur l'efficacité des efforts déployés à cette fin par le gouvernement et BC Hydro (lettre du 22 janvier 1999, annexe 1 ci-jointe).

Dans cette lettre, le Secrétariat demandait aux principaux intervenants s'ils étaient d'avis qu'une autre installation devrait être incluse dans l'examen.

46. Le groupe d'experts s'est réuni le 26 janvier 1999 à Vancouver. Le Sierra Legal Defence Fund (SLDF) lui a présenté de l'information. Les autres intervenants ont été invités à assister à cette réunion à titre d'observateurs. Des représentants de BC Hydro étaient également présents.

47. Le groupe d'experts a distribué un ensemble de questions écrites aux intervenants le 3 février 1999 (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, annexe 4 ci-jointe).

48. Le groupe d'experts s'est réuni dans l'après-midi du 10 février 1999 à Vancouver. BC Hydro lui a alors présenté de l'information. Les autres intervenants ont été invités à assister à cette réunion à titre d'observateurs, de même que des représentants de la province.
49. Le Secrétariat s'est efforcé de planifier le mieux possible les présentations du Canada et du gouvernement de la Colombie-Britannique au groupe d'experts. Une de ces présentations avait été programmée le 11 février 1999, mais elle a été reportée à la demande du Canada. De fait, ces présentations n'ont jamais eu lieu.
50. Le 18 février 1999 (annexe 1 ci-joint), le Secrétariat a envoyé aux intervenants une lettre leur indiquant qu'en raison de la modification des dates de réunion, la date limite de présentation des documents envoyés au groupe d'experts avait été reportée du 23 février au 8 mars 1999. Par la suite, cette date limite a été prolongée jusqu'au 22 mars 1999. Le groupe a reçu des documents écrits du Canada, de BC Hydro, du gouvernement de la Colombie-Britannique, de SLDF, d'Earthjustice, du Comité de gestion des plans d'utilisation de l'eau (composé de représentants du Canada, de BC Hydro et du gouvernement de la Colombie-Britannique) et de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca.
51. Le 21 avril 1999, le Secrétariat a envoyé une lettre au Canada et au gouvernement de la Colombie-Britannique afin de leur demander de lui fournir des renseignements supplémentaires en s'appuyant sur l'information fournie dans leur communication de mars 1999 (questions du groupe d'experts, 21 avril 1999). Une copie de cette lettre a été envoyée à BC Hydro et aux auteurs de la communication. Le Secrétariat a reçu la réponse à cette demande le 11 juin 1999 (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999). Cette réponse a été préparée par le MPO (réponses aux questions 1 à 4) et le Comité de gestion des plans d'utilisation de l'eau (réponses aux questions 5 à 9). Le Secrétariat a examiné l'information mentionnée dans le présent paragraphe et dans le précédent, ainsi que d'autres renseignements fournis par le Canada et d'autres parties.
52. Parce qu'une bonne partie du dossier factuel, basée sur la résolution du Conseil, porte sur la nature et l'efficacité des efforts canadiens d'application de la loi, le Secrétariat a communiqué à plusieurs reprises avec le gouvernement du Canada afin de planifier des rencontres avec des représentants compétents, de sorte que le dossier factuel soit le plus complet et le plus précis possible. Ces réunions n'ont jamais eu lieu, et le Secrétariat a élaboré un dossier factuel aussi précis et complet que possible compte tenu des circonstances.
53. En plus des efforts qu'il a déployés pour obtenir des renseignements des intervenants, le Secrétariat a pris plusieurs mesures visant à tenir les autres parties intéressées au courant de l'évolution de la préparation du dossier factuel. Il a informé le public de la possibilité de participer à ce processus, placé les documents susmentionnés (lettre du 18 décembre, *Synopsis* et *Portée de l'enquête*, etc.) sur le site Web de la CCE et créé une banque de documents à Victoria, en Colombie-Britannique. Le 19 janvier 1999, le Secrétariat a envoyé un mémoire au Comité consultatif public mixte (CCPM) lui demandant de

soumettre toute information susceptible d'être pertinente pour la préparation du dossier factuel.

B. Présentation de renseignements de nature technique, scientifique ou autre qui ont été accessibles au public, présentés au Secrétariat ou recueillis par celui-ci ou des experts indépendants

54. Comme on l'a vu plus haut (paragr. 6 et 44), la notification du Secrétariat au Conseil, en date du 27 avril 1998, indique que l'on devrait préparer un dossier factuel relatif à cette communication afin d'obtenir plus de renseignements sur la nature et l'efficacité des méthodes canadiennes d'application de la loi visant à réparer les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro. Le Secrétariat présente ci-après quatre des principaux faits liés à cette situation.

- Premièrement, ces dernières années, le Canada a utilisé diverses stratégies d'application de la loi afin d'encourager BC Hydro à respecter le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, en limitant les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro. Ces efforts lui ont permis de réaliser certains progrès. Le processus de planification de l'utilisation de l'eau (PUE) décrit ci-dessous, qui est en cours, a été mis en œuvre en grande partie parce qu'on pensait que de telles mesures étaient à la fois possibles et appropriées.
- Deuxièmement, le processus de PUE, officiellement lancé en 1996, joue un rôle essentiel dans le cadre de la série de stratégies gouvernementales destinées à appliquer efficacement le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en « mettant un terme » aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro. La PUE constitue une nouvelle initiative d'importance qui, selon les autorités canadiennes, va fort probablement régler le problème des effets des installations hydroélectriques sur l'habitat du poisson. Cette initiative vise à permettre l'adoption d'un plan d'utilisation de l'eau pour chaque centrale de BC Hydro d'ici cinq ans. Ces plans permettront, entre autres choses, d'effectuer une nouvelle répartition des ressources hydriques pour la protection des poissons et de leur habitat afin de résoudre les problèmes de longue date liés aux effets sur le poisson. (réponse du Canada, juillet 1997, p. 9 et 10).
- Troisièmement, l'efficacité du processus de PUE pose plusieurs problèmes. Le Canada allègue que l'efficacité de l'application du paragraphe 35(1) se mesure par la réalisation d'une perte nette nulle (PNN) (voir, p. ex., le paragr. 72 ci-dessous), et affirme que la PNN pourra être atteinte grâce à la PUE (voir, p. ex., le paragr. 82 ci-dessous). Le Canada affirme que les installations qui respectent les conditions d'un plan d'utilisation de l'eau approuvé seront en conformité avec la *Loi sur les pêches* (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 12).

Les auteurs de la communication affirment que les exploitations de BC Hydro vont continuer à causer des dommages à l'habitat du poisson et à enfreindre le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* au terme du processus de PUE. Selon eux, les

activités qui nuisent à l'habitat du poisson violent le paragraphe 35(1), à moins que le Canada n'autorise de tels dommages en vertu du paragraphe 35(2) :

On ne peut appliquer efficacement l'article 35 que si les dommages causés à l'habitat du poisson sont évités ou autorisés [en vertu du paragraphe 35(2)] après une évaluation environnementale — c'est précisément cette procédure législative que prévoit l'article 35 (points de discussion des auteurs de la communication, janvier 1999, p. 3).

Les auteurs de la communication allèguent que le processus de PUE ne permettra pas de respecter le paragraphe 35(1) parce que, selon eux, ce processus ne satisfait pas aux exigences du paragraphe 35(2) et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE). Les « failles » qu'ils observent dans le processus de PUE sont décrites ci-après, de même que les questions relatives à la PUE soulevées par le groupe d'experts.

- On peut faire une ultime remarque préliminaire à propos du processus de PUE : il s'agit d'un processus essentiel qui fait l'objet d'efforts de tous les instants. Les gouvernements ne prétendent pas que la PUE constitue une panacée ou un remède miracle qui permettra d'éliminer ou de minimiser les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro. Ils considèrent plutôt que la PUE est une approche globale et systématique de la gestion de l'habitat du poisson et des autres problèmes liés aux centrales hydroélectriques, qui commence par mieux expliquer les répercussions, puis recherche des moyens de les atténuer, dans le cadre d'un processus consultatif.

Par exemple, les gouvernements ont affirmé à plusieurs reprises que les diverses parties intéressées connaissaient très mal l'habitat du poisson, les effets néfastes des barrages sur cet habitat et les avantages relatifs des différentes méthodes d'atténuation de ces effets (voir, p. ex., le paragr. 129). La PUE vise avant tout à définir ces lacunes et à les combler. En outre, il faudra adopter des méthodes de « gestion adaptative » au moment de mettre à l'essai, de superviser et de peaufiner les stratégies à la lumière des leçons apprises.

Ainsi, même si l'on a déployé des efforts (et que l'on continue de le faire) pour recueillir l'information nécessaire⁴ et que diverses activités provisoires visant à atténuer certains effets particulièrement néfastes ont été entreprises et sont encore en cours, la PUE est par nature un processus de longue haleine qui nécessite absolument la collecte

⁴ Parallèlement à la PUE, on a déployé et on continue de déployer des efforts en vue de recueillir davantage de données; voir, p. ex., *The Downton Reservoir Operation Summary Related to May 1996 Planned Reservoir Drawdown* (« rapport Downton »), fourni en annexe à la communication de mars 1999 du Comité de gestion des PUE. Ce rapport indique que BC Hydro a fait des progrès dignes d'être soulignés en ce qui concerne l'évaluation des répercussions sur les poissons des activités de certaines parties du réseau. Il mentionne notamment le *Fish Flow Overview Report*, qui a examiné 33 projets hydroélectriques de BC Hydro et tenté d'examiner les répercussions de chaque projet sur la circulation du poisson et de classer par ordre de priorité les domaines qu'il faut étudier plus en profondeur en fonction de trois facteurs : importance des exploitations, améliorations biologiques possibles et degré de préoccupation du public et des divers organismes (rapport Downton, p. 21). D'autres travaux visant à recueillir de l'information ont été entrepris depuis la publication, en 1995, de la réponse du gouvernement à l'EERE. Le Comité de gestion des PUE précise que l'on commence à combler les lacunes en matière de collecte de données. Le programme de PUE, qui met l'accent sur la collecte d'information, vise également à combler ces lacunes (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 6; voir aussi p. 16).

d'information essentielle et certaines modifications au fil du temps. C'est ce que le Comité de gestion des PUE fait observer dans sa communication de mars 1999. Il indique que le programme de PUE en est à ses premières étapes et qu'on constatera plus tard les principaux avantages qu'il va générer (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 27). Cet élément crucial du processus de PUE apprend aux rédacteurs du dossier factuel qu'ils ne disposent pas encore des renseignements pertinents relatifs à ce processus. Ces renseignements feront leur apparition à mesure qu'on recueillera des données, qu'on élaborera des plans d'utilisation de l'eau pour les diverses installations de BC Hydro, qu'on émettra (ou non) des autorisations en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, qu'on apportera des changements opérationnels ou autres, qu'on surveillera les résultats et qu'on les utilisera pour peaufiner correctement l'approche adoptée. Une grande partie des travaux relatifs à la PUE restent à faire, et ce n'est que plus tard qu'on pourra recueillir l'information garantissant l'efficacité de cette approche. Le Comité de gestion des PUE considère la surveillance comme une activité inhérente à la PUE. Le groupe d'experts pense que plusieurs éléments précis de la PUE devraient faire l'objet d'une surveillance particulière.

55. Le reste de cette section du dossier factuel comprend cinq sous-sections. Les deux premières renferment des données contextuelles importantes. La première contient des renseignements de base sur les exploitations de BC Hydro et les types de dommages qu'elles peuvent causer à l'habitat du poisson. La deuxième contient des renseignements de base sur la véritable portée de l'enquête visant à mettre en œuvre les directives contenues dans la résolution du Conseil n° 98-07, c'est-à-dire à examiner si le Canada omet d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement, notamment le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*.

La troisième sous-section fournit des renseignements sur les mesures canadiennes d'application les plus importantes. La quatrième résume l'examen par le groupe d'experts des activités d'application visant les six installations de BC Hydro retenues en vue d'un examen approfondi. Les détails de cet examen se trouvent dans le rapport du groupe d'experts (annexe 8 ci-jointe). Ce rapport fournit des renseignements sur les dommages causés à l'habitat du poisson par ces installations de BC Hydro, les efforts d'application que met en œuvre le Canada afin de réduire ou d'éliminer ces dommages, l'efficacité de ces efforts. La sous-section finale du dossier factuel résume les méthodes d'application du Canada en ce qui concerne l'interdiction d'endommager l'habitat du poisson stipulée dans le paragraphe 35(1). Le dossier factuel, incluant la présente section, contient des renseignements fournis ou préparés par diverses parties. Il contient également des renseignements recueillis par le Secrétariat. Pour préciser explicitement un point qui est implicite dans la présentation d'information, on peut dire que le fait que diverses parties fournissent des informations ne signifie pas nécessairement que le Secrétariat partage leur point de vue. En réalité, le contenu et la présentation du dossier factuel visent à offrir au lecteur une vision cohérente des données factuelles pertinentes, notamment des perspectives de diverses parties en ce qui concerne les questions à l'étude.

1.0 Aperçu général des exploitations de BC Hydro et des dommages qu'elles peuvent causer à l'habitat du poisson⁵

1.1 Historique

56. En Colombie-Britannique, l'exploitation des ressources hydriques remonte au milieu des années 1800, à l'époque où plusieurs petites centrales hydroélectriques ont été construites dans le sud de l'île de Vancouver. À la fin des années 1890, la West Kootenay Power Company a commencé la construction de son réseau de centrales le long de la rivière Kootenay, dans la région intérieure de la province. Au début des années 1900, la BC Electric Railway Company a entrepris l'aménagement hydroélectrique de plusieurs tributaires du fleuve Fraser, dans les basses terres de la Colombie-Britannique. L'entreprise a également mis en œuvre le projet d'aménagement de la rivière Bridge en 1927.
57. Dans les années 1960, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis de l'avant un projet colossal d'aménagement hydroélectrique de la rivière Peace et du fleuve Columbia par le truchement de BC Hydro, une société d'État provinciale récemment créée. La réussite des négociations relatives au Traité du fleuve Columbia conclu entre le Canada et les États-Unis a d'ailleurs été l'un des facteurs déterminants du projet. La capacité d'approvisionnement en électricité de BC Hydro a connu une hausse de plus de 125 % en dix ans, soit de la création de la société jusqu'en 1972. Aujourd'hui, plus de 80 % de l'électricité produite en Colombie-Britannique provient des installations de la rivière Peace et du fleuve Columbia.

1.2 Situation actuelle du réseau hydroélectrique de BC Hydro

58. Le réseau de BC Hydro dessert actuellement plus de 1,5 million de clients résidentiels, commerciaux et industriels, lesquels sont établis dans des régions regroupant plus de 94 % de la population de la province. Selon l'importance des précipitations, la société produit de 43 000 millions à 54 000 millions de kilowattheures d'électricité chaque année. En outre, les installations hydroélectriques représentent près de 90 % de l'ensemble de la puissance génératrice installée de BC Hydro. Ces installations comprennent 61 barrages situés à 43 endroits différents ainsi que 34 centrales hydroélectriques (voir la carte du réseau présentée à l'annexe 7). Plus de 80 % de l'électricité produite par BC Hydro provient des aménagements hydroélectriques de la rivière Peace et du fleuve Columbia.⁶
59. En plus de desservir les consommateurs de la Colombie-Britannique, BC Hydro exporte de l'électricité en Alberta et dans l'ouest des États-Unis grâce à un réseau de lignes haute tension. La société exploite également des installations de stockage des eaux dans la portion canadienne du bassin du fleuve Columbia, conformément aux dispositions du Traité du fleuve Columbia.

⁵ L'information présentée dans cette section, qui a été préparée par le groupe d'experts, provient (après certaines modifications) des pages 3 à 8 du rapport de ce groupe (annexe 8 ci-jointe). L'information relative aux questions abordées dans la présente section a elle aussi été fournie par d'autres parties (voir, p. ex., communication de BC Hydro, février 1999, pp. 5-8).

⁶ Le Canada a fourni des informations contextuelles supplémentaires dans ses commentaires du 11 mai 2000 sur le dossier factuel provisoire. Voir l'annexe 10.

1.3 Aperçu des exploitations de BC Hydro

60. L'objectif premier des exploitations de BC Hydro est d'assurer de façon fiable et adéquate l'approvisionnement en électricité des consommateurs de la Colombie-Britannique, de même que le respect des obligations que la société a contractées relativement à l'approvisionnement des clients de l'extérieur de la province. BC Hydro a également l'obligation d'exploiter les installations de stockage des eaux situées le long du fleuve Columbia, conformément aux ententes conclues en vertu du Traité du fleuve Columbia. En outre, l'un des objectifs secondaires visés par la société est de vendre au meilleur prix possible, généralement sur le marché de l'exportation, les surplus d'électricité résultant de la saine gestion des réservoirs et de conditions hydrologiques imprévues.
61. Puisque la majeure partie de la production de BC Hydro repose sur des installations hydroélectriques, la quantité d'électricité produite varie selon le volume d'eau qui a été captée, stockée puis déversée dans les turboalternateurs. En outre, la quantité d'électricité produite doit toujours être équivalente à la quantité consommée car, au contraire de l'eau, l'électricité ne peut être stockée. Par ailleurs, le volume d'eau contenu dans les systèmes de réservoirs varie selon les précipitations que reçoivent les différents bassins au cours de l'année. De même, ce sont la capacité de stockage des réservoirs ainsi que la façon dont le stockage est géré tout au long de l'année qui déterminent la quantité d'eau que l'on pourra entreposer dans les réservoirs, acheminer vers les turbines (plutôt que de la déverser à l'arrière de celles-ci), puis convertir en électricité. Du point de vue de la production d'électricité, la saine gestion d'un réservoir consiste à mesurer de façon exacte la quantité d'eau contenue dans le bassin (c'est-à-dire l'épaisseur et la teneur en eau de la couche de neige) et à prévoir le plus précisément possible le volume d'eau qui s'écoulera dans le réservoir au cours d'un intervalle donné. Toujours du point de vue de la production d'électricité, l'objectif visé est d'abaisser suffisamment le niveau des réservoirs au printemps pour permettre à l'eau produite par la fonte des neiges de les remplir à nouveau. Si les débits d'entrée sont plus importants que prévu, l'eau devra alors être évacuée. Par contre, si le niveau du réservoir ne revient pas à la normale, la charge hydraulique ne sera pas suffisante pour assurer une production optimale et le rendement de l'installation diminuera. Enfin, les décisions concernant la gestion des réservoirs sont fondées sur les statistiques relatives aux débits, les données météorologiques et les renseignements fournis par les lignes de relevés d'enneigement.
62. Un vaste réseau électrique intégré tel que celui de BC Hydro permet aux exploitants de neutraliser les effets de mauvaises conditions hydrologiques dans l'une des installations hydroélectriques en tirant davantage parti des conditions favorables dont bénéficie un autre établissement. Si l'un des réservoirs n'est pas à son niveau optimal, par exemple, les exploitants peuvent accroître la production des installations dont les conditions hydrologiques sont plus favorables que la normale. Ils ont également la possibilité d'importer de l'énergie thermique ou de l'électricité. Par ailleurs, les réservoirs de BC Hydro sont situés dans différents bassins hydrologiques, lesquels sont dispersés sur l'ensemble du territoire d'une province dont les conditions météorologiques varient normalement d'une région à l'autre. Par conséquent, la diversité des conditions hydrologiques des réservoirs de BC Hydro constitue un avantage de taille pour la société.

63. Le stockage et la libération contrôlée des eaux dans la portion canadienne du fleuve Columbia, conformément aux dispositions du Traité du fleuve Columbia, contribuent à accroître la souplesse et la complexité du réseau de BC Hydro. En fait, la société d'État est liée à la Bonneville Power Administration, organisme fédéral américain, tant par le bassin hydrologique du fleuve Columbia que par un réseau intégré de transport de l'électricité. Par conséquent, les activités relatives au Traité se répercutent sur les niveaux des réservoirs et la vitesse des débits du fleuve et des autres bassins hydrographiques de la Colombie-Britannique.
64. Les réservoirs de BC Hydro, particulièrement les réservoirs Williston et Kinbasket de la rivière Peace et du fleuve Columbia, couvrent de très vastes superficies. Les petits réservoirs suivent un cycle annuel, c'est-à-dire qu'ils atteignent un niveau minimal puis se remplissent à nouveau au cours d'une période de douze mois. Le cycle des grands réservoirs de la rivière Peace et du fleuve Columbia s'étend toutefois sur une période allant de trois à quatre ans. En d'autres termes, ces réservoirs n'atteindront le niveau minimal pour lequel ils ont été conçus que s'ils subissent de mauvaises conditions hydrologiques pendant trois ou quatre années consécutives. Cependant, le niveau de ces réservoirs ne reviendra à la normale qu'après trois ou quatre années de conditions favorables. Les réservoirs dont les cycles s'étendent sur de longues périodes sont donc moins vulnérables à un affaiblissement des débits à court terme, ce qui favorise une souplesse accrue en matière de production.

1.4 Répercussions des exploitations hydroélectriques sur l'habitat du poisson

65. La construction et l'exploitation des éléments d'un réseau hydroélectrique (barrages, réservoirs de stockage, ouvrages de dérivation, évacuateurs de crues, turbines et alternateurs) ont de sérieuses répercussions sur l'environnement, les êtres humains et les autres organismes dont la survie dépend d'un milieu sain. Le présent dossier factuel met l'accent sur les dommages que causent les installations et les exploitations hydroélectriques de BC Hydro au poisson et à son habitat. Nous tenons toutefois à souligner que ces installations et exploitations entraînent également d'autres effets néfastes, notamment sur les transports, l'agriculture, l'activité industrielle, les loisirs et la consommation.
66. Les répercussions des installations et exploitations hydroélectriques sur le poisson et son habitat sont les suivantes⁷ :
- Les barrages font obstruction aux remontées et aux dévalaisons des poissons résidents ou des espèces migratrices. Afin de se nourrir et de se reproduire, le poisson parcourt souvent des distances considérables, tant vers l'aval que vers l'amont, mais la construction d'un barrage a généralement pour effet d'entraver ces déplacements normaux. Certaines populations ou espèces de poisson réussissent à s'adapter à la situation, mais d'autres en sont incapables, ce qui risque d'entraîner une diminution marquée de la productivité des cours d'eau.

⁷ L'information relative aux effets généralisés de la production hydroélectrique sur le poisson et les écosystèmes aquatiques figure également à l'annexe 4 du document intitulé *Government Response to BC Hydro's Electric System Operations Review* (avril 1995).

- Le poisson risque d'être entraîné dans les conduites forcées, les turbines et les évacuateurs de crues. (On appelle « entraînement » le phénomène par lequel les petits poissons sont attirés dans les turbines et les évacuateurs de crues par l'action du débit d'eau.) L'entraînement peut provoquer la mort du poisson, lui causer de graves blessures ou le déplacer vers des habitats qui ne lui conviennent pas.
- L'activité des turbines et des évacuateurs de crues, de même que la prolifération des algues dans les réservoirs, augmentent les concentrations de gaz dissous dans l'eau. Le poisson qui évolue dans un milieu dont la saturation en gaz est supérieure à 100 % risque de souffrir d'embolie gazeuse. De plus, la pression de gaz totale (PGT) élevée que l'on constate en aval des barrages est causée par l'eau qui déferle des évacuateurs de crues. En effet, l'eau contient des bulles d'air qu'elle entraîne jusqu'au fond du bassin situé sous l'évacuateur. Sous l'action de la forte pression exercée sur le fond du bassin, ces bulles se dissolvent dans l'eau et font grimper la concentration de gaz à un niveau de saturation supérieur à 100 %. On observe le même phénomène dans les lacs où les algues prolifèrent : ces algues produisent une quantité importante d'oxygène, ce qui amène la pression de gaz des eaux de surface à un niveau de saturation supérieur à 100 %. Par ailleurs, le poisson risque d'être blessé ou même de mourir s'il est exposé à une PGT élevée, car ses liquides organiques deviennent alors sursaturés de gaz et l'excès absorbé formera des bulles dans son sang et ses autres tissus dès qu'il se déplacera vers des eaux dont la PGT est inférieure (comme un plongeur victime d'un accident de décompression). Il importe toutefois de noter qu'on ne connaît pas les effets d'un niveau élevé de PGT dans la nature.
- Dans les réservoirs, la décomposition des matières organiques provoque une hausse de la toxicité de l'eau, notamment une faible concentration en oxygène dissous et la méthylation du mercure.
- Conséquence de l'envasement des réservoirs et des berges, la turbidité excessive de l'eau réduit le champ de visibilité du poisson qui cherche sa nourriture et entraîne une diminution de la quantité de lumière qui pénètre dans l'eau des lacs et des rivières, ce qui ralentit la croissance des végétaux. De même, la turbidité peut étouffer les frayères et, par conséquent, provoquer l'asphyxie des œufs et des alevins présents dans le gravier qui se trouve au fond des cours d'eau.
- Le balayage du gravier en aval des installations hydroélectriques détruit les zones de frai et d'alevinage. En effet, la mise en place des réservoirs provoque souvent l'inondation des habitats de frai et d'alevinage que le poisson fréquente depuis longtemps. De plus, la présence des réservoirs entrave la circulation du gravier qui se trouve en amont du barrage, de sorte que le gravier en aval, une fois balayé, n'est pas remplacé, ce qui entraîne la destruction des habitats de frai.
- Le poisson et les œufs courent le risque d'être exposés à l'air libre et de mourir en raison de la libération de débits insuffisants ou des fluctuations excessives de ces débits. L'exploitation d'un barrage a généralement pour effet de modifier les relevés hydrographiques quotidiens et saisonniers en aval. En outre, les débits de crues perdent habituellement de leur importance, car ils servent alors à remplir les réservoirs, si bien

que les habitats situés dans le périmètre d'inondation demeurent asséchés tandis qu'ils devraient normalement être inondés pendant la crue nivale. Ces habitats particuliers constituent d'ailleurs souvent des zones de frai et d'alevinage essentielles pour certaines espèces de poisson. Les débits qui s'écoulent en aval des barrages peuvent également fluctuer d'heure en heure, car la demande en électricité varie tout au long de la journée. Par conséquent, les fluctuations rapides du débit d'eau risquent d'entraîner le poisson hors des tronçons du cours d'eau ou de le piéger dans des fosses isolées au moment où le niveau d'eau chute soudainement. Enfin, les changements provoqués par l'exploitation des barrages bouleversent les processus physiologiques naturels du poisson et des autres organismes aquatiques, car les activités saisonnières et les déplacements de ceux-ci sont généralement adaptés aux variations saisonnières naturelles des débits des cours d'eau.

- La modification de la température de l'eau a des effets néfastes sur le poisson, sur l'incubation des œufs ainsi que sur la capacité des réservoirs et des cours d'eau à favoriser la croissance des végétaux et des organismes dont le poisson se nourrit. D'ailleurs, les changements de température touchent le poisson de plusieurs façons. En hiver, la température de l'eau qui s'écoule des réservoirs est souvent supérieure à celle du cours d'eau naturel, ce qui a pour effet d'accélérer le développement des œufs de même que le métabolisme du poisson, lequel a alors besoin de plus de nourriture. En été, la température de l'eau qui s'écoule des réservoirs peut être supérieure ou inférieure à celle du cours d'eau naturel, ce qui entraîne également des répercussions sur le métabolisme, la croissance, la production de nourriture et la survie du poisson. Les conséquences des changements de température sont complexes : certaines sont bénéfiques alors que d'autres sont néfastes. Par exemple, la stratification de la température et le piégeage des éléments nutritifs dans les eaux profondes peuvent provoquer l'appauvrissement des eaux de surface d'un réservoir. Celui-ci peut toutefois être plus productif que le cours d'eau qu'il a remplacé, en raison de sa température élevée, d'une meilleure exposition au soleil et du piégeage des éléments nutritifs, lesquels sont recyclés année après année.
- Le piégeage des éléments nutritifs dans les réservoirs entraîne une baisse de la productivité en aval. Bien qu'un réservoir soit parfois plus productif que le cours d'eau qu'il a remplacé, la productivité des tronçons situés en aval risque de diminuer, car le réservoir retient les éléments nutritifs dont ces tronçons devraient normalement bénéficier.
- Le piégeage des sédiments dans les réservoirs provoque la détérioration des chenaux situés en aval, car ceux-ci sont privés de sédiments. Nous avons déjà précisé que le problème a un effet sur le gravier nécessaire au frai, mais en réalité, c'est l'ensemble de la structure du cours d'eau situé en aval d'un barrage qui risque d'être modifié en raison du piégeage des sédiments dans le réservoir (voir les explications ci-dessous). Les changements constatés dans la dynamique sédimentaire des cours d'eau ainsi que dans les régimes d'écoulement en aval des barrages portent à croire que la présence de ces barrages entraîne une profonde transformation des deux éléments les plus caractéristiques d'un cours d'eau, soit la sédimentation et le régime d'écoulement.

- La productivité des zones littorales des réservoirs est touchée par la vidange saisonnière d'importantes quantités d'eau, de même que par les cycles non naturels selon lesquels les vidanges sont effectuées. À l'intérieur d'un réservoir, la zone littorale est la seule qui reçoive suffisamment de lumière pour stimuler la croissance des végétaux. Lorsqu'elle est mouillée en permanence, cette zone devient la plus productive du réservoir, car elle favorise la croissance des végétaux et regorge d'éléments nutritifs provenant du fond de l'eau. Par contre, lorsque le niveau d'eau fluctue de façon importante, comme c'est souvent le cas dans les réservoirs de centrales hydroélectriques, la zone littorale est tour à tour mouillée puis asséchée, si bien qu'elle cesse d'être productive. À mesure que le niveau d'eau diminue, la boue accumulée au fond du réservoir est exposée à l'air libre et remuée par les vagues, ce qui peut accroître la turbidité des eaux du rivage. Le phénomène influe également sur la productivité de la zone littorale en entraînant une diminution de la quantité de lumière qui pénètre dans l'eau. Enfin, la vidange du réservoir risque d'assécher les œufs et de provoquer leur mort.
- La vidange des réservoirs ainsi que l'accumulation de débris et de sédiments à l'embouchure des tributaires nuisent aux migrations du poisson qui quitte les tributaires d'un réservoir ou qui y pénètre. La vidange des réservoirs a également pour effet de réduire, voire de bloquer l'accès aux tributaires, car ceux-ci n'ont pas réussi à se creuser un chenal défini dans les fonds sédimentaires.
- L'absence de débits importants (les « débits de balayage ») entraîne le cuirassement, la simplification et la congélation du chenal d'un cours d'eau en aval des barrages. La fluctuation naturelle du débit d'un cours d'eau non aménagé creuse un chenal sinueux comprenant de nombreux chenaux latéraux, lesquels constituent des habitats de frai et d'alevinage essentiels. La construction d'un barrage a toutefois pour effet de réduire l'importance du débit dominant, ce qui crée un chenal rectiligne et dénudé qui n'offre au poisson qu'un habitat de piètre qualité. L'absence de débits annuels importants ou l'insuffisance des débits de balayage peuvent provoquer le cuirassement du substrat, c'est-à-dire que le fond du cours d'eau devient uniforme et dur, et donc impropre au frai et à la production de nourriture.
- La réduction des débits et les variations hydrographiques détruisent les habitats des chenaux latéraux et des autres zones du cours d'eau. En aval des barrages, les fluctuations saisonnières du débit sont beaucoup moins marquées que celles du cours d'eau naturel, si bien que les chenaux saisonniers qui se trouvent dans le périmètre d'inondation sont rarement touchés par les eaux de crues. La végétation et les débris encombrant ainsi ces chenaux secondaires, lesquels représentent parfois d'importants habitats saisonniers pour le poisson, et ils ne pourront être « réactivés » que sous l'action de débits puissants. Par conséquent, les habitats saisonniers que constituent ces chenaux sont souvent totalement détruits.
- En aval des barrages, l'accumulation de débris et de sédiments à l'embouchure des tributaires ainsi que la modification des régimes d'écoulement saisonniers nuisent aux migrations du poisson qui quitte les tributaires ou qui y pénètre. En effet, les débits dominants permettent normalement d'éliminer les débris et les sédiments qui se sont

accumulés à l'embouchure des tributaires. L'accès à ces derniers risque toutefois d'être bloqué de façon définitive si les débits de pointe perdent de leur importance.

67. Les effets décrits ci-dessus ne se font pas tous sentir ou n'ont pas tous la même portée à chacun des 61 barrages et réservoirs ni à chacune des 34 centrales de BC Hydro. Il est cependant indéniable que bon nombre des exploitations hydroélectriques de la société d'État nuisent à l'habitat du poisson de l'une ou l'autre des façons expliquées précédemment. (Consulter à ce sujet le rapport *Impacts of Operations of Existing Hydroelectric Developments on Fisheries Resources in BC, Vol. 1, Anadromous Salmon (1991)* du MPO, ainsi que la communication des auteurs, avril 1997, aux onglets 2 et 6 à 14 de la communication.)⁸

2.0 Aperçu du type d'information recueillie concernant les allégations selon lesquelles le Canada « omet d'appliquer efficacement » le paragraphe 35(1) de la Loi sur les pêches

68. Une des étapes essentielles de la constitution d'un dossier factuel consiste à déterminer la portée de l'information qu'il faut y inclure. La résolution du Conseil n° 98-07 donne instruction au Secrétariat de déterminer, dans le cadre du présent dossier factuel, si le Canada a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, plus particulièrement le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, relativement aux exploitations de BC Hydro. La résolution prévoit que :

[...] le Secrétariat vérifie, en constituant le dossier factuel, si la Partie visée « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement » depuis que l'ANACDE est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 1994. Au cours de l'examen de la prétendue omission d'appliquer efficacement la législation de l'environnement, les faits pertinents qui se sont produits avant ladite date d'entrée en vigueur de l'Accord peuvent être versés au dossier factuel.

69. L'ANACDE ne définit pas le terme « application efficace ». Diverses dispositions, comme les articles 5 et 45, permettent d'en comprendre la signification. L'article 5, intitulé « Mesures gouvernementales d'application », précise que « chacune des Parties assurera l'application efficace de ses lois et réglementations environnementales par la mise en œuvre [...] de mesures gouvernementales appropriées » et dresse une liste de ces mesures. L'article 45 décrit les circonstances dans lesquelles une Partie n'a pas omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.
70. Dans sa notification au Conseil du 27 avril 1998 pour l'élaboration d'un dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (notification du Secrétariat au Conseil, 27 avril 1998), le Secrétariat précise que le terme « application » devrait être défini plus largement. En particulier, il indique que ce terme devrait couvrir davantage que les seules activités liées aux poursuites :

⁸ D'après les renseignements fournis par BC Hydro et par le Canada (commentaires du 11 mai 2000), les installations de la société d'État ont des effets sur seulement 2 % des rivières à saumon de la Colombie-Britannique (voir l'annexe 10). Le Secrétariat est d'avis que ce pourcentage a été établi par BC Hydro ou un consultant de BC Hydro à partir de l'information disponible sur les échappées pendant les années qui ont suivi la construction du barrage.

L'affirmation du Canada selon laquelle il prend diverses mesures de réglementation, y compris des poursuites judiciaires, pour appliquer de façon efficace ses lois est conforme à l'interprétation large d'« application efficace » mentionnée à l'article 5 de l'ANACDE et par d'autres autorités. Par conséquent, l'absence de poursuite aux termes de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* n'est peut-être pas le seul facteur à considérer pour déterminer si le Canada applique de façon efficace ses lois environnementales (notification du Secrétariat au Conseil, 27 avril 1998, pp. 2–3).

71. Dans sa notification au Conseil du 27 avril 1998, le Secrétariat définit deux types principaux de renseignements qu'il faudrait recueillir relativement aux pratiques d'« application » du Canada. Premièrement, il indique qu'il faudrait recueillir des renseignements sur la nature et la portée des stratégies d'application du Canada, mais aussi sur l'efficacité avec laquelle ces stratégies garantissent le respect du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. La notification précise notamment ce qui suit :

On doit obtenir d'autres renseignements avant de pouvoir déterminer si le Canada a appliqué de façon efficace ses lois environnementales. Il est recommandé d'élaborer un dossier factuel afin de regrouper d'autres renseignements précis concernant les moyens utilisés par le Canada pour appliquer la loi et l'efficacité de ces moyens pour s'assurer du respect du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (notification du Secrétariat au Conseil, 27 avril 1998, p. 3)

72. Les intervenants ont fourni des renseignements utiles pour comprendre le sens du terme « application efficace ». Par exemple, la politique provisoire de conformité et d'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relative à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution (juillet 1999) (« politique provisoire de conformité et d'application, 1999 »), traite des mesures d'application :

Le résultat visé [par une mesure d'application] est d'assurer la conformité avec la Loi le plus rapidement possible et d'éviter toute violation ultérieure afin de protéger le poisson et son habitat (politique provisoire de conformité et d'application, 1999, p. 17).

Dans sa communication de mars 1999, le Canada examine la notion d'« application efficace » dans le contexte précis des exploitations hydroélectriques. Il allègue que les mesures d'application du Canada seraient efficaces si celui-ci parvenait à une perte nette nulle en ce qui concerne la capacité de production des habitats abritant les ressources halieutiques :

En règle générale, le fait d'atteindre la perte nette nulle constitue aux yeux du MPO une « application efficace » de la loi par les exploitants de barrages hydroélectriques ou toute autre industrie au Canada. Cela respecte l'esprit de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* (communication du Canada, mars 1999, p. 2).

Le principe de la perte nette nulle est expliqué ci-après.

73. Les auteurs de la communication considèrent l'observation de la législation de l'environnement comme un indicateur d'application efficace. Ils pensent en outre que, pour que l'application d'une loi soit efficace, il faut que l'essentiel de cette loi soit observé :

Pour déterminer ce qui constitue une application efficace de la législation de l'environnement, on commence par analyser le texte même de loi ou de règlement. Si l'esprit et l'objet d'une loi ou d'un règlement environnemental consiste à protéger une valeur environnementale, la disposition pertinente est appliquée efficacement lorsque la valeur en question est effectivement protégée. En d'autres termes, l'application d'une loi de l'environnement n'est pas « efficace » tant que les mesures prises ne respectent pas l'essentiel de cette loi (communication des auteurs, 22 mars 1999, p. 2).

Les auteurs de la communication, qui ont appliqué ce cadre conceptuel au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, affirment qu'il faut évaluer les mesures d'application de l'article 35 citées par le Canada en se demandant si elles respectent l'essentiel de l'article 35 (points de discussion des auteurs de la communication, janvier 1999, p. 4). Plus précisément, les auteurs affirment ce qui suit :

On ne peut appliquer efficacement l'article 35 que si les dommages causés à l'habitat du poisson sont évités ou autorisés [en vertu du paragr. 35(2)] après une évaluation environnementale – c'est précisément cette procédure législative que prévoit l'article 35 (communication des auteurs, 22 mars 1999, p. 2).

74. BC Hydro affirme que le test d'efficacité est le degré de réussite des mesures de protection de l'habitat du poisson (communication de BC Hydro, février 1999, p. 16). Selon BC Hydro, pour que l'application de la loi soit efficace, il n'est pas nécessaire qu'elle se traduise par une observation immuable.

Nous croyons que l'« application efficace » de la *Loi sur les pêches* dans le contexte des exploitations hydroélectriques se traduit par la gestion de la tension inévitable entre la production hydroélectrique et la *Loi*, en mettant l'accent sur l'ensemble de l'habitat du poisson, et en reconnaissant qu'il est impossible de garantir une observation parfaite et immuable (exposé de BC Hydro, février 1999, p. 1).

75. Le groupe d'experts explique de la façon suivante le terme « efficace » :

Nous croyons qu'il existe au moins deux catégories de faits pertinents pour la notion d'application efficace. La première catégorie regroupe les faits relatifs aux mesures concrètes, c'est-à-dire les mesures d'« application » qui ont été mises en œuvre et les ressources allouées aux activités d'application. La seconde catégorie comprend des faits qui permettent d'évaluer l'efficacité des mesures d'application, c'est-à-dire de déterminer si elles ont pour effet de réduire ou d'éliminer les cas d'infraction à la législation, en l'occurrence les dommages causés au poisson et à son habitat (rapport du groupe d'experts, paragr. 25).

76. Il convient de noter que divers paliers de gouvernement et d'autres parties intéressées se penchent sur le problème qui consiste à déterminer les types d'information permettant d'établir le degré d'efficacité des méthodes d'application. La CCE elle-même étudie actuellement cette question. La Commission gère depuis 1997 un projet officiel visant à déterminer les indicateurs ou les types de renseignements permettant d'établir le degré d'efficacité des méthodes d'application. Ce projet est supervisé par le Groupe de travail nord-américain sur la coopération en matière d'application et d'observation de la

législation environnementale. Ce groupe de hauts responsables de l'application des lois de l'environnement représentant des organismes nationaux, étatiques et provinciaux a été officiellement constitué par le Conseil de la CCE en 1996. Il a organisé une conférence multipartite sur cette question en 1998 et en a publié en 1999 le compte rendu, de même qu'une série de documents de référence sur les indicateurs de la conformité aux lois⁹. Il s'agit d'un projet de longue haleine qui vise à « étudier la possibilité d'établir des indicateurs de l'efficacité des politiques, des programmes et des stratégies relatifs à l'application des lois sur l'environnement en Amérique du Nord », et à « soutenir l'établissement d'indicateurs plus efficaces »¹⁰.

77. Dans l'esprit de l'analyse qu'il a faite de l'« application efficace » dans sa notification au Conseil du 27 avril 1998 (voir le paragr. 71 ci-dessus), le Secrétariat a recueilli des renseignements ayant trait notamment : 1) à la nature des activités d'application entreprises par le Canada; 2) à l'efficacité avec laquelle ces activités garantissent l'observation du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*.
78. Ces types de renseignements sont importants pour toute personne qui veut déterminer si le Canada applique efficacement ses lois de l'environnement selon la définition de l'ANACDE. Un des objectifs importants des dossiers factuels consiste à fournir des renseignements susceptibles d'aider le public à déterminer si une Partie omet ou non d'appliquer efficacement ses lois de l'environnement selon la définition de l'ANACDE¹¹.

3.0 Renseignements sur les principales méthodes canadiennes d'application des dispositions légales concernant l'interdiction de détériorer l'habitat du poisson

79. Dans sa réponse de mars 1999, le Canada décrit un certain nombre d'activités qu'il est en train d'entreprendre en vue d'appliquer le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. La présente section donne tout d'abord des renseignements concernant un « principe directeur » s'appliquant à la plupart des travaux entrepris par le Canada en matière de protection de l'habitat du poisson, notamment le principe de « perte nette nulle » et le principe connexe de « gain net ». Elle décrit ensuite six types d'activités précises :

- planification de l'utilisation de l'eau;
- poursuites et mesures connexes;
- évaluations environnementales;
- élaboration de procédures d'intervention en cas d'urgence;
- travaux des comités techniques régionaux;
- élaboration de lignes directrices relatives à la qualité de l'eau.

⁹ *Les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement : Compte rendu de la conférence Dialogue nord-américain*, Commission de coopération environnementale, mars 1999, p. v-vi.

¹⁰ Commission de coopération environnementale, Programme d'action nord-américain 1999-2001 – Plan de programme triennal de la Commission de coopération environnementale, p. 113.

¹¹ Voir, p. ex., la recommandation figurant dans la communication SEM-95-002 (8 décembre 1995).

3.1 Principes de « perte nette nulle » et de « gain net »

80. En règle générale, le principe de la « perte nette nulle » (PNN) constitue un principe essentiel ou « directeur » dans le cadre de l'approche canadienne de la protection et de la conservation de l'habitat du poisson. [Voir, p. ex., les Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson, 1998, p. 1 (qui font de la PNN un principe directeur), et le rapport annuel du MPO au Parlement sur l'administration et l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution pour la période allant du 1^{er} avril 1996 au 31 mars 1997 (où l'on peut lire que la PNN est le premier principe directeur de la Politique de gestion de l'habitat du poisson du MPO)].
81. Comme il en a été question précédemment, le Canada évalue l'efficacité de l'application du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en fonction du degré d'observation du principe de la PNN par le Canada :

De façon générale, le MPO considère que l'observation du principe de la perte nette nulle constitue une mesure d'« application efficace » à l'égard des barrages hydroélectriques ou de toute autre industrie au Canada. L'observation de ce principe s'inscrit dans l'esprit de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* (communication du Canada, mars 1999, p. 2).

Cette réalité s'applique aussi bien aux barrages hydroélectriques qu'à d'autres activités.

La section 1.6 de la communication du Canada de mars 1999 précise ce qui suit :

Les effets sur la ressource constituent le meilleur indicateur de l'efficacité des mesures d'application. Il s'agit essentiellement du même indicateur que le principe de la perte nette nulle du MPO, c'est-à-dire qu'il permet de déterminer si l'état du poisson et de son habitat s'améliore à proximité des installations hydroélectriques.

82. Dans une lettre adressée le 30 janvier 1997 à la province de la Colombie-Britannique, le MPO indiquait qu'il allait veiller à ce que le principe de la PNN soit observé et à produire un gain net pour les ressources halieutiques grâce à sa participation au processus de PUE (ce processus est décrit à la section III.B.3.2) :

En ce qui concerne l'application au processus de PUE de la politique nationale de gestion de l'habitat du poisson, le MPO cherchera à obtenir un gain net global pour les ressources halieutiques de la Colombie-Britannique. Nous pensons que, pour atteindre cet objectif, il faut garantir une perte nette nulle pour la capacité de production existante des habitats du poisson, et restaurer les habitats du poisson potentiellement productifs dans les systèmes touchés par les installations hydroélectriques (lettre du 30 janvier 1997 de E.A. Perry, directeur général, Direction de l'habitat et de la mise en valeur, MPO, à J. O'Riordan, sous-ministre adjoint, Division de l'environnement et des régions paysagères, METP) (lettre du MPO, 30 janvier 1997).

83. La présente section aborde quatre questions liées au principe de la PNN. Premièrement, elle explique ce principe. Deuxièmement, elle explique certaines des politiques qu'a

adoptées le Canada en vue d'observer le principe de la PNN. Troisièmement, elle décrit l'application du principe aux installations de BC Hydro. Quatrièmement, elle explique en quoi la PNN sert à mesurer l'efficacité de l'application du paragraphe 35(1).

3.1.1 Bref aperçu du principe directeur de la perte nette nulle

84. Le Canada a défini et expliqué le principe de la PNN pour la première fois en 1986, dans sa Politique de gestion de l'habitat du poisson. Cette politique explique que le principe de la PNN permet de prévenir d'autres réductions des ressources halieutiques du Canada provoquées par la perte ou la détérioration de l'habitat :

En vertu de ce principe, le Ministère doit chercher à compenser les pertes inévitables d'habitats en en créant de nouveaux, sur une base de projet par projet, de façon à prévenir toute autre diminution des ressources halieutiques du Canada attribuable à la perte ou à l'endommagement des habitats (Politique de gestion de l'habitat du poisson, 1986, p. 14).

L'objectif global de la Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 consiste à obtenir un gain net d'habitat pour les ressources halieutiques du Canada. La Politique prévoit que le Canada atteindra cet objectif en conservant l'habitat du poisson existant « par l'application du principe d'**aucune perte nette** » [PNN], entre autres stratégies (Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986, p. 2, 12-14; le gras figure dans l'original). Le Canada cherchera également, entre autres, à restaurer les habitats du poisson endommagés (Politique de gestion de l'habitat du poisson, 1986, p. 14 et 15).

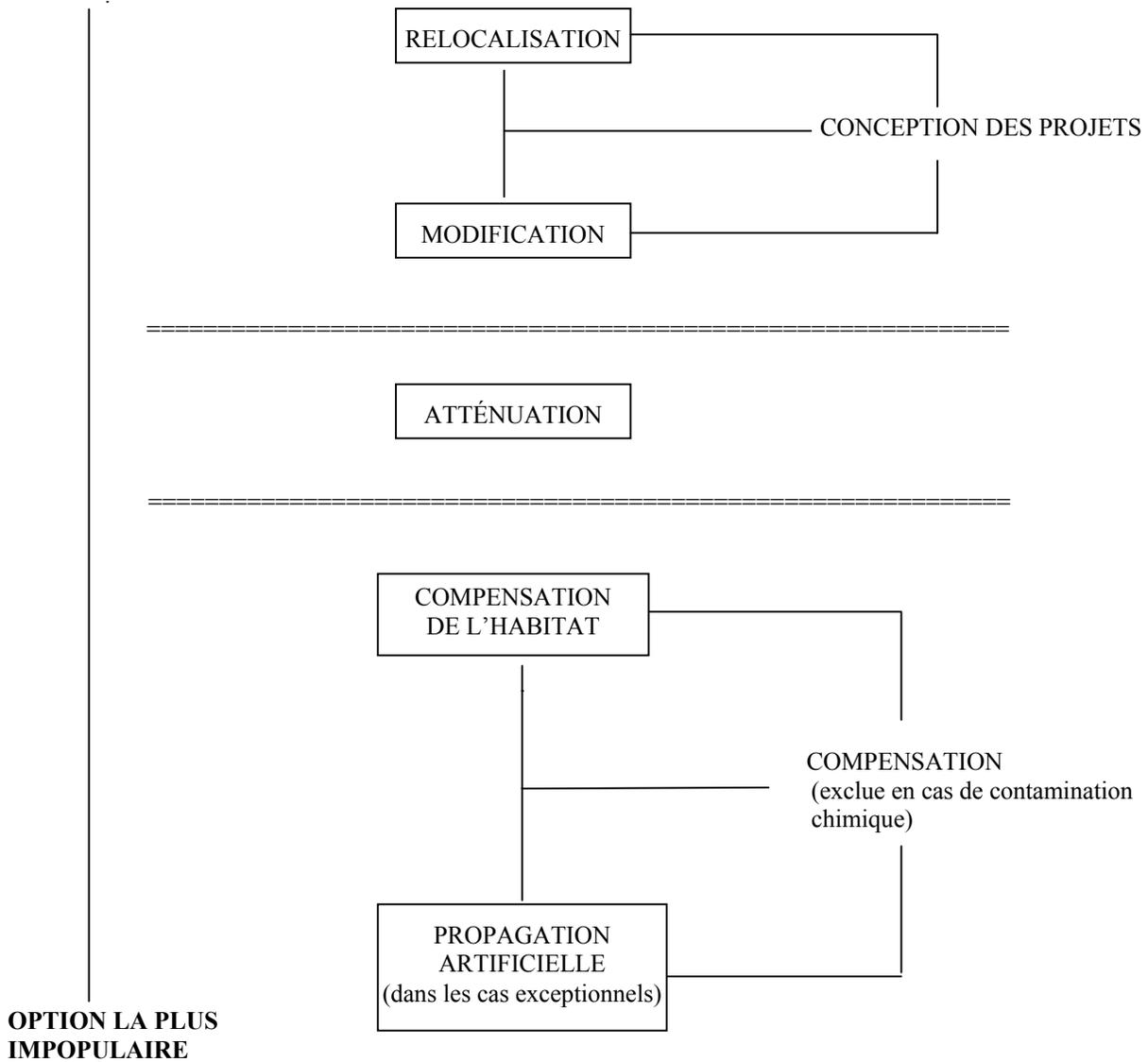
85. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 établit une hiérarchie de préférences permettant d'observer le principe de la PNN :

Les plans et objectifs de gestion des stocks, lorsqu'ils existent, sont toujours l'une des principales considérations du Ministère lorsqu'il s'agit de décider où appliquer ce principe et quelles contre-propositions seraient acceptables pour l'atteinte d'**aucune perte nette**. Premièrement, la priorité du Ministère sera de maintenir, sans interruption, la capacité de production naturelle de l'habitat en question en évitant toute perte ou perturbation dans le secteur du projet. S'il s'avère impossible ou peu pratique de maintenir la capacité de production de l'habitat en évitant toute perte ou tout dommage, le Ministère peut alors étudier différentes options compensatoires – remplacer l'habitat naturel à l'endroit des travaux ou à proximité, implanter ailleurs l'habitat de remplacement ou augmenter la productivité de l'habitat existant du stock perturbé. Dans les rares cas où il est techniquement impossible d'éviter d'endommager les habitats ou de compenser la perte d'habitat, le Ministère doit considérer des mesures de compensation telles que la production artificielle afin de renforcer les stocks, à certaines conditions (Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986, p. 4, 25-26; le gras figure dans l'original).

86. Les Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson publiées par le Canada en 1998 contiennent une figure illustrant cette hiérarchie.

Figure 1. Options de conservation et de protection de l'habitat

OPTION PRÉFÉRÉE



87. Le Canada a élaboré une série de politiques visant à établir d'autres directives à propos de la mise en œuvre du principe directeur de la PNN depuis la publication de la Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986. Il s'agit notamment des politiques suivantes :

- La directive sur la délivrance d'autorisations en vertu du paragraphe 35(2), ministère des Pêches et des Océans, 25 mai 1995 (la « directive relative au paragraphe 35(2) »);
- Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson, ministère des Pêches et des Océans, 1998 (les « lignes directrices de 1998 pour la conservation et la protection »), qui remplacent les lignes directrices de 1994;

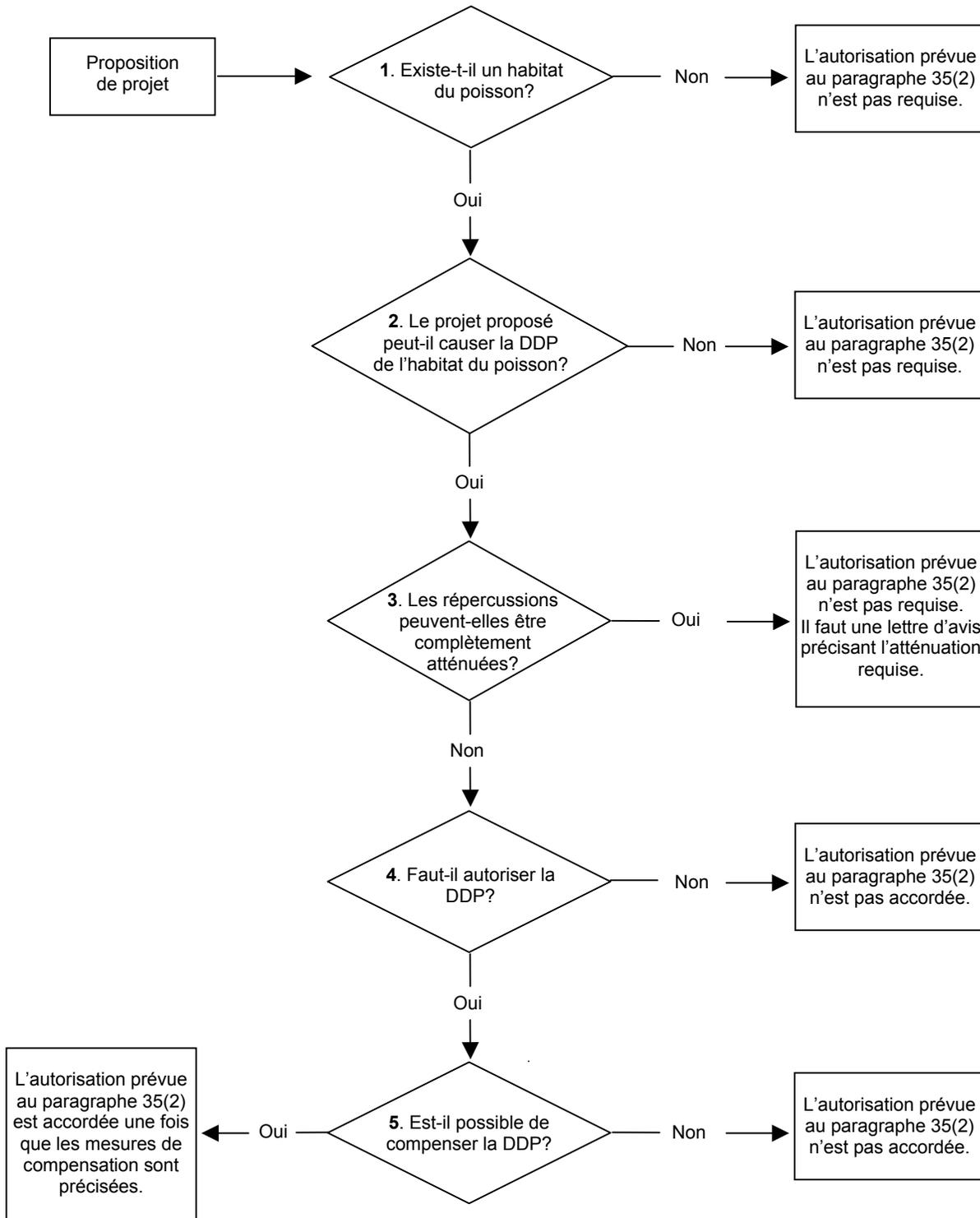
- Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson, ministère des Pêches et des Océans, Direction de la gestion de l'habitat, 1998 (le « Cadre décisionnel de 1998 »).

Les sections suivantes contiennent des renseignements sur ces politiques.

3.1.2 Stratégies permettant d'observer le principe de la perte nette nulle : Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson

88. Le Cadre décisionnel de 1998 est l'une des politiques que le Canada a élaborées pour appliquer le principe de la PNN. Le Canada a déclaré suivre habituellement les dispositions de ce document (réponse du 11 juin 1999 aux questions du 21 avril 1999, p. 2). Le groupe d'experts observe que le principe de la PNN est « généralement appliqué » par le biais de ce cadre décisionnel (rapport du groupe d'experts, paragr. 38).
89. Le Cadre décisionnel de 1998 stipule que, selon le Canada, les autorisations prévues au paragraphe 35(2) constituent un important outil de réglementation — elles rendent légales des activités qui ne le seraient pas normalement en raison des dommages qu'elles causent à l'habitat du poisson. S'il y a un risque de détérioration, de destruction ou de perturbation de l'habitat du poisson « alors l'autorisation prévue au paragraphe 35(2) sera requise pour que le projet puisse aller de l'avant sans risquer de contrevenir au paragraphe 35(1). » (Cadre décisionnel de 1998, p. 4). Comme l'indique ce même document plus loin, le paragraphe 35(2) « nuance » l'interdiction de détériorer l'habitat du poisson en vertu du paragraphe 35(1), « en ce sens qu'il permet la détérioration, la destruction et la perturbation de l'habitat du poisson avec des moyens ou dans des circonstances autorisées par le ministre des Pêches et des Océans. » (Cadre décisionnel de 1998, p. 1; voir aussi la p. 15; Lignes directrices pour la conservation et la protection, 1998, p. 16). Cela signifie que, si un projet est susceptible d'endommager l'habitat du poisson et donc de violer le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, le Canada envisagera la délivrance d'une autorisation prévue au paragraphe 35(2), afin de minimiser et de compenser ces dommages et de faire en sorte que les dommages résiduels sont tolérés par la Loi.
90. Le Cadre décisionnel de 1998 indique que, pour appliquer le principe de la PNN, le Canada doit répondre à deux questions fondamentales lorsqu'il examine les projets :
- Le projet proposé peut-il causer la DDP de l'habitat du poisson?
 - Si c'est le cas, faut-il accorder une autorisation prévue au paragraphe 35(2)? (Cadre décisionnel de 1998, Résumé.)
91. Le Cadre décisionnel de 1998 contient une figure illustrant le cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la DDP de l'habitat du poisson.

Figure 2. Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson¹²



¹² Il s'agit également de la figure 1 dans les Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson, MPO (2^e éd. 1998).

92. La question qui consiste à savoir si le projet proposé peut causer la DPP de l'habitat du poisson est à son tour divisée en trois questions subsidiaires :

- 1) Existe-t-il un habitat du poisson?
- 2) Si oui, le projet proposé peut-il causer la DDP de l'habitat du poisson?
- 3) Si oui, les répercussions peuvent-elles être complètement atténuées?

En l'absence d'habitat du poisson, la *Loi sur les pêches* ne s'applique pas. De la même façon, s'il existe un habitat du poisson mais que le projet ne risque pas de causer de DDP de cet habitat, là encore, il ne peut y avoir violation du paragraphe 35(1) et il faut accorder l'autorisation prévue au paragraphe 35(2) (Cadre décisionnel de 1998, p. 2). Enfin, le Cadre décisionnel de 1998 explique que, si des mesures de compensation permettent de prévenir la DDP de l'habitat, l'autorisation prévue au paragraphe 35(2) n'est pas nécessaire.

93. Le Cadre décisionnel de 1998 révèle que le Canada préfère nettement déterminer les moyens d'éviter toute DDP de l'habitat, plutôt que de devoir en atténuer les effets, parce qu'on n'est jamais vraiment sûr de l'efficacité d'une telle approche :

Même si un promoteur accepte de mettre en œuvre des mesures de compensation, la délivrance de l'autorisation prévue au paragraphe 35(2), assortie des mesures de compensation précisées, est la solution la moins privilégiée. Comme il est difficile d'assurer que les mesures de compensation maintiendront efficacement la capacité de production, la meilleure solution [...] consisterait à atténuer complètement les répercussions au point qu'une DDP ne soit plus possible. La première étape de la hiérarchie consiste à essayer d'éviter les impacts en déplaçant le site du projet ou en reprenant sa conception. S'il reste des répercussions, alors l'étape suivante consiste à cerner des mesures d'atténuation spécifiques, comme une fenêtre pour la réalisation des travaux. Toutefois, si après l'application des mesures d'atténuation, les risques de DDP sont toujours présents, le gestionnaire doit alors évaluer si une compensation adéquate est possible (Cadre décisionnel de 1998, p. 17).

D'autres politiques adoptent la même approche. Par exemple, on peut lire ceci dans la Directive sur la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2) :

On accorde la priorité au maintien de la capacité de production des habitats en question en évitant toute perte ou détérioration, grâce à une relocalisation ou à une modification des projets, ou à des mesures d'atténuation. C'est uniquement lorsqu'il devient impossible ou irréaliste de maintenir la même capacité de production de l'habitat que l'on envisage des mesures de compensation (Directive sur la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2), p. 3).

94. Le Cadre décisionnel de 1998 fournit des renseignements utiles pour déterminer s'il existe un habitat du poisson et si le projet proposé pourrait provoquer une DDP de cet habitat.

- Il donne une définition précise de l'« habitat du poisson », qui est décrit comme suit à l'article 34 de la *Loi sur les pêches* : « des frayères, des aires d'alevinage, de croissance

et d'alimentation et des routes migratoires dont dépend, directement ou indirectement, la survie des poissons ». Le Cadre décisionnel précise que l'habitat du poisson « possède des caractéristiques physiques, chimiques et biologiques du milieu (p. ex., type de substrat et structure, macrophytes aquatiques, profondeur, vitesse et température de l'eau, oxygène dissous, végétation riveraine, etc.) indispensables aux processus vitaux du poisson (p. ex., frai, alevinage, croissance, alimentation, survie hiémale, migration). » (Cadre décisionnel de 1998, Résumé et p. 5-6; voir aussi Lignes directrices pour la conservation et la protection, 1998, p. 1-2).

- Après avoir noté que la *Loi sur les pêches* ne définissait pas ce qui constitue une DDP de l'habitat, le Cadre décisionnel de 1998 donne la définition suivante : « l'expression "détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat du poisson" est définie ici comme *tout changement dans l'habitat du poisson qui réduit sa capacité à soutenir un ou plusieurs processus vitaux du poisson.* » (Cadre décisionnel de 1998, Résumé et p. 6, italiques dans l'original).

En d'autres termes, la DDP de l'habitat se produit lorsque « les caractéristiques physiques, chimiques ou biologiques de l'habitat du poisson changent », ce qui contribue à « réduire ou anéantir la capacité de l'habitat à satisfaire un ou plusieurs besoins vitaux du poisson » (Cadre décisionnel de 1998, p. 7). Ce modèle repose sur une hypothèse implicite : « comme la capacité de l'habitat à satisfaire les besoins vitaux du poisson sera réduite, sa capacité à *produire* du poisson sera *également* réduite » (Cadre décisionnel de 1998, p. 7, italiques dans l'original).

- Le Cadre décisionnel de 1998 définit comme suit les différences entre « détérioration », « perturbation » et « destruction » :

Ces conditions diffèrent et se distinguent surtout en fonction de la gravité des répercussions et de leur durée, comme suit :

- **détérioration** - tout changement dans l'habitat du poisson qui réduit à *jamais* sa capacité à soutenir un ou plusieurs processus vitaux du poisson mais *n'élimine pas complètement l'habitat*;
 - **perturbation** - tout changement *temporaire* dans l'habitat du poisson qui réduit sa capacité à soutenir un ou plusieurs processus vitaux du poisson;
 - **destruction** - tout changement *permanent* dans l'habitat du poisson qui *élimine complètement* sa capacité à soutenir un ou plusieurs processus vitaux du poisson (Cadre décisionnel de 1998, p. 6, italiques dans l'original).
- Le Cadre décisionnel de 1998 explique les types de renseignements dont on a besoin pour déterminer s'il existe un habitat du poisson :

Les gestionnaires de l'habitat ont normalement besoin de certaines données biophysiques (p. ex., vitesse de l'eau, débit, largeur et profondeur du cours d'eau, caractéristiques du chenal, température de l'eau, niveaux d'oxygène, substrat, végétation, etc.) pour déterminer la présence, le type, la qualité et la quantité d'habitat du poisson présent à l'emplacement du projet ou dans une zone touchée par le projet.

Par ailleurs, en général, il faut également connaître toutes les espèces de poisson contribuant à une pêche, ainsi que leurs cycles biologiques et leur utilisation de l'habitat, pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les caractéristiques biophysiques de l'habitat satisfont les besoins des espèces de poisson (Cadre décisionnel de 1998, p. 6).

- On peut lire dans le Cadre décisionnel de 1998 que, pour pouvoir évaluer la DDP, il est important de comprendre les détails du projet proposé, ainsi que « toutes les espèces de poisson contribuant à une pêche ainsi que leurs cycles biologiques et leur utilisation de l'habitat » (Cadre décisionnel de 1998, p. 10). Le MPO fait une liste des « principaux facteurs » qu'il faut prendre en compte pour déterminer si l'habitat du poisson risque de subir une DDP. Ces facteurs sont les suivants :

1. l'information environnementale (habitat du poisson);
2. les espèces de poisson et leur cycle biologique respectif, leur utilisation de l'habitat et leur vulnérabilité au changement dans l'habitat;
3. les répercussions du projet sur les caractéristiques biophysiques comme le substrat, la végétation aquatique et riveraine, le débit, la sédimentation, l'hydrologie, la qualité de l'eau (p. ex., température, turbidité, oxygénation), etc.;
4. le type et la taille de l'habitat touché (contexte spatial);
5. le moment choisi pour la construction et l'exploitation du projet par rapport à l'utilisation de l'habitat;
6. les détails du projet (construction et exploitation);
7. le changement dans l'intégrité de l'habitat, c'est-à-dire si les conditions postérieures au projet donneront lieu à de nouvelles répercussions sur l'habitat (p. ex., érosion);
8. les répercussions à court et à long terme sur les principaux éléments de l'habitat et les processus vitaux du poisson, déterminées grâce à l'application de modèles conceptuels; et, au besoin
9. les mesures d'atténuation possibles pour éviter ou réduire les répercussions (Cadre décisionnel de 1998, p. 9).

- Le Cadre décisionnel de 1998 indique que les différentes espèces de poisson ont besoin de différents types d'habitat :

[C]haque espèce requiert des conditions physiques, chimiques et biologiques particulières qui doivent être prises en compte dans l'évaluation des répercussions des projets proposés (Cadre décisionnel de 1998, p. 7).

- On peut également lire ceci dans ce document : « [T]out changement dans l'habitat, si minime soit-il, peut affecter les caractéristiques de l'habitat indispensables aux processus vitaux du poisson. Toutefois, si le gestionnaire estime que l'habitat risque de subir une DDP, il doit déterminer, en faisant appel à son propre jugement, si les répercussions entraîneront une réduction de la capacité de l'habitat à produire du poisson qui est pêché ou qui a des chances de faire l'objet d'une pêche » (Cadre décisionnel de 1998, p. 14).

- Le Cadre décisionnel de 1998 dresse la liste des types de projets généralement considérés comme étant susceptibles de générer une DDP de l’habitat du poisson. Les barrages font notamment partie des projets pour lesquels « on conclut généralement qu’il y a risque de DDP. » (Cadre décisionnel de 1998, p. 12).

95. Lorsqu’il existe un habitat du poisson et qu’un projet risque de générer une DDP de l’habitat, le Cadre décisionnel de 1998 établit une liste de considérations permettant de déterminer s’il faut délivrer une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) :

- l’acceptabilité de la DDP de l’habitat du poisson;
- les objectifs en matière de gestion des pêches ou de peuplement de poisson;
- si l’habitat soutient une pêche active – pour les habitats où il n’y a pas de pêche active, on dispose de plus de latitude pour choisir le moment de la mise en œuvre des mesures de compensation;
- l’importance de l’habitat – conformément aux Lignes directrices pour la conservation et la protection, si peu de poissons vivent dans l’habitat touché et si l’habitat revêt une grande importance pour la production de poisson;
- si les répercussions de la DDP seront temporaires ou permanentes;
- si la DDP modifiera considérablement la capacité de l’habitat à produire du poisson – soit que le projet causera des changements relativement importants, ou minimes mais importants, ou encore des changements cumulatifs;
- l’accès à des options de compensation techniquement faisables ainsi qu’à des données sur des mesures similaires qui ont permis de compenser la perte du type d’habitat touché par le projet;
- la compatibilité avec l’ordre de préférence concernant les options de compensation, conformément [...] aux Lignes directrices pour la conservation et la protection;
- si l’autorisation crée un précédent pouvant entraîner d’autres effets cumulatifs (Cadre décisionnel de 1998, p. 15).

Les conditions dans lesquelles il faut délivrer une autorisation prévue au paragraphe 35(2) sont décrites plus en détail dans les lignes directrices de 1998 sur la conservation et la protection. On y trouve par exemple aux pages 17 et 18 des détails sur les ententes de compensation visant l’habitat.

96. Le Cadre décisionnel de 1998 fournit des renseignements sur le processus permettant de déterminer s’il faut délivrer une autorisation prévue au paragraphe 35(2), une fois que le Canada a établi qu’il existe un habitat du poisson et que le projet proposé risque d’entraîner une DDP du poisson et de son habitat. Il indique que « [c]onformément à la LCEE, le MPO est tenu de procéder à une évaluation environnementale de la plupart des projets proposés avant de délivrer l’autorisation prévue au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* » (Cadre décisionnel de 1998, p. 18). Le document explique par la suite comment le Canada applique la LCEE aux autorisations prévues au paragraphe 35(2) :

Avant de délivrer une autorisation, une évaluation environnementale doit être effectuée en vertu de la LCEE. On doit pouvoir en conclure, après avoir tenu compte de toutes les mesures d’atténuation, que les effets nocifs sur l’environnement sont négligeables ou, s’ils sont importants, qu’ils sont justifiables dans les circonstances. En vertu de la LCEE, le terme « atténuation »,

dans le contexte d'une évaluation environnementale, désigne également les mesures d'atténuation et de compensation, telles que définies dans la Politique de gestion de l'habitat du poisson. En général, lorsque le gestionnaire de l'habitat estime que les risques de DDP peuvent être atténués ou compensés afin d'atteindre l'objectif d'aucune perte nette [ou perte nette nulle], il conclut aussi que les répercussions sur l'habitat du poisson sont négligeables en vertu de la LCEE, et délivre l'autorisation prévue au paragraphe 35(2), assortie des conditions appropriées.

Si on considère que les risques de DDP sont inacceptables [c'est-à-dire que le MPO n'a pas l'intention d'accorder l'autorisation prévue au paragraphe 35(2)], le MPO mettra fin à l'évaluation et ne délivrera pas d'autorisation (Cadre décisionnel de 1998, p. 19).

97. Le Cadre décisionnel de 1998 définit un processus spécial adapté aux cas où les responsables canadiens croient qu'il n'est pas approprié de délivrer d'autorisation prévue au paragraphe 35(2) en raison des répercussions du projet :

[D]ans certains cas (p. ex., les projets d'envergure qui peuvent avoir des effets néfastes sur l'environnement et l'habitat du poisson ou des conséquences socio-économiques et politiques), l'approche générale suivante peut être appropriée : le MPO informe le promoteur de sa décision de ne pas délivrer l'autorisation prévue au paragraphe 35(2) et indique que, si ce dernier désire poursuivre le projet, le Ministère est prêt à présenter une représentation écrite au ministre de l'Environnement afin que le projet soit soumis à l'examen d'une commission prévue par la LCEE. Ce faisant, le MPO doit indiquer clairement au promoteur qu'il maintiendra sa position dans sa requête auprès de la commission à l'effet que les répercussions du projet sur l'habitat du poisson sont inacceptables. Une fois que la commission aura remis son rapport, le MPO devra rendre une décision concernant la délivrance de l'autorisation et les mesures de compensation requises, s'il y a lieu, en s'appuyant sur les recommandations formulées dans le rapport et approuvées par le gouverneur en conseil.

Grâce à cette approche générale, les fonctionnaires du MPO sont en mesure de prendre des décisions en fonction de la nature et de l'ampleur des répercussions sur l'habitat du poisson. Cette approche fournit un processus officiel, ouvert et public pour l'évaluation d'autres facteurs, notamment les considérations d'ordre socio-économique, et offre au Ministère des assises plus vastes et plus solides pour autoriser ou non la DDP que pourraient entraîner les projets d'envergure (Cadre décisionnel de 1998, p. 19).

Comme on le verra plus en détail ultérieurement, dans la section consacrée à la PUE, les auteurs de la communication se demandent notamment si le processus de PUE respecte l'esprit de la LCEE. L'un des problèmes relatifs au passage cité consiste à déterminer si le processus de PUE prévoit que les représentants du MPO vont continuer à accorder la priorité aux questions liées à l'habitat du poisson, mentionnées plus haut. Deuxième problème : la PUE va-t-elle intégrer le processus décrit ci-dessus lorsque les responsables du MPO décideront que les répercussions sur l'habitat du poisson justifient selon eux le rejet du paragraphe 35(2).

98. Le Cadre décisionnel de 1998 stipule qu'il ne faut pas nécessairement délivrer des autorisations pour chaque projet. Il précise que le Canada « n'est pas obligé d'accorder une autorisation lorsque les effets nuisibles sur l'habitat du poisson sont jugés inacceptables » [Cadre décisionnel de 1998, p. 15; voir aussi la Directive sur la délivrance d'autorisations en vertu du paragraphe 35(2), p. 4]. Le Cadre décisionnel de 1998 indique en outre que l'on prend en compte les effets cumulatifs pour décider s'il faut délivrer une autorisation (ce qui n'est pas nécessairement le cas) :

Les effets cumulatifs peuvent influencer sur la décision concernant la délivrance d'une autorisation (...) En raison de l'incertitude quant aux niveaux acceptables des travaux et du risque de créer un précédent qui entraînerait des effets cumulatifs importants, le gestionnaire de l'habitat se prononce habituellement contre la délivrance de l'autorisation prévue au paragraphe 35(2) (Cadre décisionnel de 1998, p. 16).

3.1.3 Application du principe de la perte nette nulle dans le contexte des installations de BC Hydro

99. Le Canada dit mesurer l'efficacité de ses efforts d'application en fonction du succès avec lequel les installations de BC Hydro observent le principe de la perte nette nulle. Pour citer une fois encore la communication du Canada de mars 1999 :

De façon générale, le MPO considère que l'observation du principe de la perte nette nulle constitue une mesure d'« application efficace » à l'égard des barrages hydroélectriques ou de toute autre industrie au Canada. L'observation de ce principe s'inscrit dans l'esprit de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* (communication du Canada, mars 1999, p. 2).

100. La section précédente du dossier factuel résume la définition qu'a établie le Canada de la PNN. Elle décrit également la stratégie qu'il a élaborée pour observer le principe de la PNN. Voici les éléments clés de cette stratégie : déterminer si les projets risquent de nuire à l'habitat du poisson, chercher à éliminer ces répercussions chaque fois que c'est possible et envisager la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2) lorsque les répercussions ne peuvent être évitées. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986, qui a établi le principe directeur de la PNN, précise que « ce principe s'applique à tous les travaux et projets proposés et n'aura pas d'effet rétroactif quant aux projets approuvés ou déjà terminés » (Politique de gestion de l'habitat du poisson, 1986, p. 4, 14). D'autres politiques suggèrent également que l'on mette l'accent sur les projets proposés [voir, p. ex., le Cadre décisionnel de 1998, p. 1 (s'applique aux « projets proposés »), et les lignes directrices de 1998 sur la conservation et la protection, p. 1 (s'appliquent aux « travaux et projets proposés »)].
101. À la lumière de l'objectif visé par le Canada, qui consiste à appliquer le principe de la PNN aux exploitations de BC Hydro, et surtout parce que les politiques mentionnées au paragraphe 100 semblent porter principalement sur les nouveaux projets proposés, on a posé au Canada un certain nombre de questions sur la façon dont il détermine l'observation du principe de la PNN par les exploitations de BC Hydro, en particulier par les six installations à propos desquelles le groupe d'experts a recueilli des renseignements

détaillés. En s'appuyant sur les informations fournies, le groupe d'experts dit ne pas disposer de renseignements suffisants pour déterminer de façon objective si le principe de la perte nette nulle est appliqué à chacune des installations de BC Hydro ou de l'ensemble du réseau hydroélectrique (annexe 8, paragr. 54). Voici une des questions posées :

Quel est le procédé ou le modèle utilisé pour calculer ou déterminer les pertes nettes des six installations auxquelles les experts accordent une attention particulière? (questions du groupe d'experts, n° 1, 21 avril 1999.)

102. Dans sa réponse, le Canada dit qu'il calcule ou détermine la PNN en utilisant divers renseignements permettant d'évaluer les répercussions des projets, et applique habituellement le Cadre décisionnel de 1998 (décrit plus haut) :

Le modèle qu'utilise le ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO) pour calculer ou déterminer la perte nette nulle liée aux six installations d'intérêt lui permet d'évaluer les répercussions des projets sur le poisson et son habitat. Cette évaluation porte sur les stocks de poisson existants, sur les caractéristiques biophysiques et les renseignements relatifs à la gestion des installations, ainsi que sur le jugement professionnel d'experts du domaine. Les étapes suivantes de ce processus sont généralement inspirées du Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999 p. 2).

103. Dans sa réponse de mars 1999, le Canada a indiqué qu'il avait établi « des scénarios provisoires relatifs aux **conditions de base, à l'amélioration et à la restauration de l'habitat** pour la majorité des installations » (communication du Canada, mars 1999, p. 29; le gras figurait dans l'original). On a demandé au Canada de proposer ces trois scénarios :

Dans sa réponse, le MPO affirme avoir « des scénarios provisoires relatifs aux conditions de base, à l'amélioration et à la restauration de l'habitat pour la majorité des installations » et ajoute que les conditions de base « sont tout à fait conformes à la *Loi sur les pêches*. » Veuillez fournir ces scénarios pour chacune des six installations en question et indiquer comment on détermine que les conditions de base sont tout à fait conformes à la *Loi sur les pêches* (questions du groupe d'experts, n° 5, 21 avril 1999).

Dans sa réponse à la question n° 5 du 21 avril 1999, le Comité de gestion des PUE décrit comme suit la façon dont ces scénarios ont été élaborés :

En préparation pour la planification de l'utilisation de l'eau, les organismes spécialistes des pêches (MPO, division des pêches du METP et ministère des Pêches) ont organisé plusieurs réunions destinées au personnel des régions. Les employés de BC Hydro spécialistes des pêches ont également participé à ces discussions, qui avaient pour but d'évaluer les répercussions des exploitations des diverses installations hydroélectriques, et de définir des stratégies permettant de compenser ces répercussions. On s'est efforcé de compiler tous les renseignements disponibles sur le poisson présent dans ces réseaux et sur son habitat, puis ces renseignements ont été présentés lors des réunions en question. Au terme de ces consultations, on a établi pour chaque installation des stratégies visant le changement de débit, la mise en valeur de l'habitat et d'autres mesures

d'atténuation. On a élaboré des scénarios relatifs aux conditions de base, à la mise en valeur et à la restauration de l'habitat en s'appuyant sur les données existantes et sur le jugement professionnel d'experts des réseaux.

Ces renseignements ont servi d'outils de planification et guidé l'élaboration du programme de PUE visant les installations de BC Hydro. Il a toujours été prévu qu'une fois que chaque processus de PUE serait mis en œuvre, d'autres études permettraient aux organismes spécialistes des pêches d'évaluer la validité des conditions de base établies et de redéfinir ces conditions au besoin.

Selon le groupe d'experts, les scénarios demandés à la question n° 5 du 21 avril 1999 n'ont pas été fournis :

On nous a dit que des scénarios relatifs aux conditions de base, à la mise en valeur et à la restauration de l'habitat avaient été esquissés pour la plupart des installations de BC Hydro (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 9; communication du Canada, mars 1999, section 3.1). Nous avons demandé ces scénarios pour les six installations (questions du groupe d'experts, n° 5, 21 avril 1999), mais ils ne nous ont pas été fournis. On ne sait donc pas clairement ce que le Canada considère comme conditions de base (ou améliorées) pour lesdites installations, ni quand ces conditions ont été établies (annexe 8, paragr. 49).

104. On a demandé au Canada quelle année de référence il utilise pour calculer les pertes et les gains pour chacune des six installations auxquelles les experts accordent une attention particulière :

Quelle est l'année de référence du modèle de calcul des pertes nettes à partir duquel les pertes d'habitats sont soustraites et les gains sont ajoutés? (questions du groupe d'experts, n° 1a), 21 avril 1999).

Le Canada a indiqué les années de référence pour deux installations : John Hart (1995); et l'exploitation Ruskin située sur la rivière Stave (1989) (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 2). Le Canada précise que l'année de référence est « l'année au cours de laquelle les problèmes constatés à une installation particulière ont donné lieu à une analyse ou à une intervention du MPO en vue de régler la situation ». Il ajoute que « l'année de référence diffère d'une installation à l'autre ». Les années de référence demandées n'ont pas été fournies.

105. On a demandé au Canada de fournir un exemple détaillé de calcul de la PNN d'une installation, de préférence pour l'une des six installations visées :

Veillez fournir un exemple détaillé de calcul des pertes nettes d'une installation, de préférence l'une des six installations visées, dont le résultat est une perte nette nulle (questions du groupe d'experts, n° 1d), 21 avril 1999).

106. Voici la réponse à cette demande :

L'établissement du bilan des pertes et des gains d'habitat des exploitations hydroélectriques existantes constitue un exercice complexe. Les fluctuations des débits ou des niveaux d'eau en amont et en aval des installations

hydroélectriques, de même que l'exploitation quotidienne du réseau, permettent difficilement de cerner et de quantifier les répercussions de façon exacte. Nous utilisons donc toute l'information à notre disposition et nous faisons effectuer des évaluations prudentes par les biologistes, ingénieurs et scientifiques du Ministère, ainsi que par des experts de l'extérieur, afin d'établir les exigences liées à la perte nette nulle.

Les experts indépendants du Secrétariat ont demandé que soit calculée de façon détaillée la PNN d'une des six installations visées. Nous fournirons des détails relatifs à la stratégie provisoire de gestion des débits de la rivière Campbell, mise en œuvre en 1995 à la suite des déversements provenant de l'aménagement hydroélectrique John Hart, qui avaient endommagé les zones de frai en aval du barrage. Ces chenaux de frai résultent en grande partie des travaux entrepris par le comité technique sur les pêches des installations de l'île de Vancouver entre 1992 et 1995.

- 1992 – Création du comité technique sur les pêches des installations de l'île de Vancouver.
- 1992–1995 – Mise en œuvre d'études détaillées visant à évaluer les habitats de salmonidés dans la portion inférieure de la rivière Campbell, afin d'évaluer la capacité de peuplement des salmonidés, de déterminer les facteurs limitants et de définir les possibilités de mise en valeur.

En fonction des résultats de ces études, on a déterminé que le frai et l'alevinage constituent des facteurs limitants dans la portion inférieure de la rivière. Le frai est un facteur limitant en raison de l'absence de gravier approprié nécessaire au frai. En ce qui concerne le saumon quinnat, la capacité de frai existante a été évaluée à 554, ce qui est nettement inférieur aux taux d'échappée historiques et à l'objectif d'échappée de 4 000 établi par le MPO. La capacité de frai de la truite arc-en-ciel était de 296, alors que l'objectif d'échappée était de 500.

On a également déterminé que l'habitat d'alevinage de toutes les espèces de salmonidés était limité, notamment parce que les profondeurs et la vitesse de l'eau qui s'écoule des turbines en aval de John Hart étaient inadéquates. On a également constaté d'importantes variations du débit d'eau par rapport au taux établi.

- 1995 – Construction de chenaux de frai et d'alevinage dans la portion inférieure de la rivière.
- Novembre 1995 – Les déversements provenant de l'aménagement John Hart endommagent les chenaux de frai.
- Décembre 1995 – Création du comité consultatif des pêches des installations de la rivière Campbell.
- Mai 1997 – Le comité consultatif des pêches des installations de la rivière Campbell publie sa stratégie provisoire de gestion des débits. Ce document établit les exigences que doivent respecter les ouvrages ayant une incidence sur l'habitat en matière d'objectifs d'échappée et propose une modification des débits des exploitations de BC Hydro en vue d'améliorer la productivité de l'habitat. Voici certaines des exigences établies :
 - Création de zones de frai supplémentaires (5 200 – 6 200 m²) afin d'atteindre les objectifs d'échappée établis par le MPO pour le saumon quinnat.

- L’habitat du saumon quinnat va s’améliorer du fait de l’apparition de méandres dans le cours de la rivière, et grâce au développement de cet habitat et à la restauration de l’estuaire (activités qui ne sont pas propres à BC Hydro).
- L’alevinage des truites arc-en-ciel serait amélioré si l’on abaissait le débit minimal de la rivière durant l’été, en établissant un objectif de 1 200 pcs, avec un minimum de 1 000 pcs.
- Établissement d’objectifs de débit destinés à reproduire l’hydrogramme naturel.
- Établissement de nouveaux taux de variation du débit d’eau afin de réduire le nombre de jeunes salmonidés qui s’échouent.

Selon le Comité, la mise en œuvre de cette stratégie créerait dans la portion inférieure de la rivière Campbell des habitats qui permettraient au MPO et au MEPT d’atteindre les objectifs d’échappée au terme d’une dizaine d’années. La communication que le Comité de gestion des PUE a présentée aux experts indépendants du Secrétariat en mars 1999 contenait une copie de la stratégie de gestion des débits intermédiaires de la rivière Campbell. Nous recommandons un examen approfondi de ce document, étant donné qu’il est beaucoup plus détaillé que le présent document (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 3–4).

107. Le groupe d’experts décrit comme suit la réponse à la question n° 1d) :

Dans sa réponse à la question n° 1d), le Canada ne présente aucun exemple détaillé de calcul des pertes nettes d’une installation particulière. Il déclare plutôt que « l’établissement du bilan des pertes et des gains d’habitat des installations hydroélectriques existantes constitue un exercice complexe » et ajoute que « les fluctuations des débits ou des niveaux d’eau en amont et en aval des installations, de même que l’exploitation quotidienne du réseau, permettent difficilement de cerner et de quantifier les répercussions de façon exacte » (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 3). Au lieu d’un exemple détaillé de calcul des pertes nettes d’une installation particulière, le Canada a présenté les détails de la conception de la stratégie de gestion des débits intermédiaires de la rivière Campbell (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 3–4) (annexe 8, paragr. 47).

108. Dans sa réponse du 11 juin à la question n° 5, le Canada précise que les conditions de base contribuent à « améliorer de façon croissante la productivité de l’habitat afin de freiner la réduction de la capacité de production de poisson » (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 9). Le groupe d’experts commente cette définition de la façon suivante :

Cette déclaration laisse entendre que le Canada considère que les conditions de base ont été atteintes quand s’arrête le déclin de la productivité de l’habitat. L’objectif visé par l’établissement de conditions de base devrait être de déterminer la qualité de l’habitat à une époque donnée, pour ensuite tenter de ramener celui-ci à un état semblable et de l’y maintenir. Or, la définition présentée n’illustre pas cet objectif (annexe 8, paragr. 48).

3.1.4 Renseignements à propos de l'application du principe de la perte nette nulle

109. Des renseignements contradictoires ont été fournis lorsqu'on a cherché à établir si l'application du principe de la PNN permettrait de déterminer l'efficacité de l'application du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*.
110. Comme il en a été question précédemment, le Canada pense que l'observation du principe de la PNN constitue un outil d'application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (voir les paragr. 81 et 99).
111. Les auteurs de la communication allèguent que l'observation du principe de la PNN ne constituerait pas une application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, parce que ce principe permet la destruction de certains habitats du poisson, dans la mesure où il n'y a aucune perte nette globale, alors que l'interdiction de détériorer l'habitat du poisson prévue au paragraphe 35(1) n'est pas qualifiée de cette façon :

L'observation du principe de la « perte nette nulle » n'équivaut pas à une application efficace de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*. [...] La détermination d'une éventuelle détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* ne dépend pas d'une perte nette globale d'habitat (communication des auteurs, 24 mars 1999, p. 3 et 4).

112. Le groupe d'experts soulève trois questions relatives au lien entre l'observation du principe de la PNN et l'application du paragraphe 35(1).
 - Premièrement, le groupe d'experts se demande si l'application par le Canada du principe de la PNN aux installations de BC Hydro va lui permettre d'accepter ou de tolérer les dommages causés à l'habitat avant l'établissement de l'année de référence (annexe 8, paragr. 44, soulignement ajouté). Par exemple, le groupe d'experts mentionne l'aménagement hydroélectrique John Hart, où l'année de référence se situe de nombreuses années après la mise en service des installations, et après que des dommages ont pu être causés régulièrement à l'habitat du poisson.

Dans le cas de l'aménagement hydroélectrique John Hart, par exemple, l'habitat s'est peut-être considérablement détérioré entre le moment où les installations ont été construites et 1995, soit l'année de référence au cours de laquelle on a évalué l'état de l'habitat et à partir de laquelle on calcule les pertes et les gains nets. En vertu de la politique du MPO, on considère qu'il y a eu gain net si l'état de l'habitat s'est légèrement amélioré depuis 1995. Ce faisant, on ne tient pas compte de la productivité de l'habitat, laquelle demeure peut-être beaucoup plus faible qu'à l'origine, qu'en 1977 lorsque le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* a été adopté, qu'en 1986 lorsque le principe de la perte nette nulle a été adopté ou qu'en 1994, lorsque l'ANACDE est entré en vigueur. Toujours dans le cas de l'aménagement hydroélectrique John Hart, l'habitat du poisson a peut-être subi des dommages croissants au cours des années antérieures à 1995, mais le Canada n'en tient nullement compte lorsqu'il prend comme référence l'état dans lequel l'habitat se trouvait en 1995 (annexe 8, paragr. 43).

Le groupe d'experts a déclaré : « Si les années de référence des autres installations se situent dans la même période, il est donc probable que bon nombre des installations hydroélectriques, voire chacune d'entre elles, aient provoqué des pertes considérables d'habitat au cours des deux dernières décennies, pertes auxquelles le principe de la PNN ne s'applique pas, en raison de la façon dont on détermine l'année de référence » (annexe 8, paragr. 43; voir aussi le paragr. 51).

- Deuxièmement, le groupe d'experts se demande si l'application du principe de la PNN aux installations de BC Hydro entraînera une perte d'habitat après l'établissement de l'année de référence, dans la mesure où l'on prévoit une compensation de ces pertes. Il observe que la relocalisation et la modification des projets ainsi que la mise en œuvre de mesures d'atténuation sont, dans l'ordre, les initiatives à privilégier en vue d'éviter toute perte ou perturbation de l'habitat. Il ajoute que, « bien qu'elles soient moins recommandées, les diverses mesures de compensation figurent également parmi les options mises à la disposition de tous les promoteurs » (annexe 8, paragr. 37; voir aussi les lignes directrices de 1998 sur la conservation et la protection, p. 7-8, et les paragr. 85 et 86 ci-dessus). Compte tenu de cette hiérarchie, « le gouvernement semble fermer les yeux sur les dommages causés à l'habitat une fois l'année de référence établie, à condition que des mesures de compensation soient mises en œuvre conformément au principe de la PNN » (annexe 8, paragr. 44). Plus loin dans son rapport (paragr. 220; voir aussi l'annexe 8, paragr. 37), le groupe d'experts précise que, compte tenu de la hiérarchie de préférences, « la politique autorise, au moins en principe, l'élimination totale de l'habitat naturel du poisson. Le principe de la PNN, pour sa part, permet également la destruction de l'habitat du poisson, si ce n'est son élimination totale. » Selon le groupe d'experts, « ces mesures [de compensation] sont essentiellement exclues lorsqu'un projet risque d'endommager un habitat critique, [...] et admettent qu'il pourrait être nécessaire de prendre de telles mesures une fois le projet mis en œuvre » (annexe 8, paragr. 37).
- Troisièmement, les experts se demandent si le Canada établit les années de référence de façon rigoureuse — c'est-à-dire s'il évalue toutes les répercussions sur l'habitat du poisson lorsqu'il établit une année de référence. Les experts disent ne pas disposer d'assez de renseignements pour répondre à cette question. Ils ajoutent qu'un mode d'établissement des années de référence qui évalue uniquement certaines des répercussions sur l'habitat du poisson soulève des préoccupations d'ordre méthodologique à propos de la valeur de ces données de référence.

[...]Les aménagements hydroélectriques entraînent indéniablement de nombreuses répercussions sur l'habitat du poisson et, dans certaines situations, le Canada adopte en effet une démarche des plus rigoureuses. Dans le cas de l'aménagement hydroélectrique John Hart par exemple, le Canada a mis sur pied le Comité consultatif de la rivière Campbell en vue de cerner et d'éliminer un vaste éventail d'effets néfastes ainsi que de veiller à ce que l'aménagement ne cause plus de perte nette d'habitat à compter de 1995. Aucune des réponses du Canada à nos diverses questions ne présente une liste détaillée des différents effets provoqués par chacune des installations ni ne précise quels sont les effets qu'il tente d'éliminer ou ceux qui sont acceptés comme antérieurs aux conditions de base. Nous ne sommes donc pas en mesure de déterminer si l'approche adoptée par le

Canada est suffisamment rigoureuse pour établir les conditions de base relatives à tous les effets néfastes que subit l'habitat du poisson (annexe 8, paragr. 52).

113. Le groupe d'experts fait deux autres observations à propos de la PNN. Premièrement, il dit manquer d'information pour pouvoir déterminer si le Canada a appliqué le principe de la PNN aux installations de BC Hydro :

[...] Le Canada n'a pas fourni de renseignements suffisants pour qu'on puisse examiner objectivement s'il applique le principe de la perte nette nulle à l'égard de chacune des installations de BC Hydro ou de l'ensemble du réseau hydroélectrique (annexe 8, paragr. 54).

Deuxièmement, diverses études relatives à la PNN ont conclu qu'en règle générale, la politique relative à la PNN n'a jusqu'à maintenant pas réussi à protéger l'habitat du poisson :

Le principe de la PNN a fait l'objet de plusieurs autres études, notamment un examen de l'état des stocks de saumon (Slaney et coll., 1996, *Status of Anadromous Salmon and Trout in BC and Yukon Fisheries*, ch. 21, p. 20-35); un rapport d'atelier commandité par le MPO (Quadra Planning Consultants, 1997, *No Net Loss of Habitat: Assessing Achievement*, Direction de l'habitat et du perfectionnement, MPO, Vancouver); une évaluation réalisée par un comité de spécialistes (*The Living Blueprint for Salmon Habitat*, publié par la Fondation du saumon du Pacifique); ainsi qu'un rapport du *Pacific Fisheries Conservation Council* (rapport annuel de 1998–1999). Tous ces documents concluent que le principe de la PNN n'assure pas de manière efficace la protection de l'habitat du poisson (annexe 8, paragr. 53).

3.2 Processus de planification de l'utilisation de l'eau

114. La présente section sur le processus de planification de l'utilisation de l'eau (« processus de PUE ») est divisée en sept sous-sections : 1) introduction; 2) contexte historique (sommaire des motifs qui ont mené à l'établissement du processus de PUE); 3) examen des principes de base du processus de PUE; 4) niveau d'engagement à l'égard de l'initiative de PUE; 5) aperçu du processus d'élaboration de plans d'utilisation de l'eau (y compris quelques-unes des préoccupations relatives au processus); 6) sommaire des mesures et avantages à ce jour; 7) enjeux relatifs à l'efficacité future du processus de PUE.

3.2.1 Introduction

115. La province de la Colombie-Britannique a annoncé l'initiative de PUE en novembre 1996 (réponse du Canada, juillet 1997, p. 9).
116. Les Lignes directrices relatives aux plans d'utilisation de l'eau, émises en février 1999, définissent le processus de PUE comme un processus nouveau qui est appelé à évoluer avec le temps (Lignes directrices relatives aux PUE, 1999, p. 9).
117. Dans sa communication de mars 1999, le Comité de gestion des PUE décrit le programme de PUE comme une nouvelle initiative importante entreprise par la province de la

Colombie-Britannique, le MPO et BC Hydro (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 4¹³.)

118. Dans sa communication de mars 1999, le Canada indique que l'initiative de PUE est l'une des mesures les plus prometteuses prises par le Canada en ce qui concerne les installations hydroélectriques (communication du Canada, mars 1999, p. 1). Dans une lettre du 30 janvier 1997 envoyée à la province, le Canada mentionne qu'il estime que le processus de PUE, qui comporte des éléments très positifs et favorise la coopération, contribue à régler les problèmes en suspens qui touchent le poisson et qui sont reliés à l'utilisation autorisée de l'eau par toutes les installations hydroélectriques de la province (lettre du MPO, 30 janvier 1997).
119. Dans sa réponse de juillet 1997, le Canada explique que l'initiative de PUE a pour but d'examiner toutes les licences d'exploitation de BC Hydro puis d'élaborer des plans d'utilisation de l'eau pour chacune des installations (réponse du Canada, juillet 1997, p. 9). Ces plans déboucheront sur la nouvelle répartition des ressources en eau pour le poisson et les mesures de restauration (p. ex., restauration de l'habitat), de manière à régler les problèmes qui touchent le poisson depuis longtemps (réponse du Canada, juillet 1997, p. 9 et 10).
120. Les plans d'utilisation de l'eau seront un élément des licences d'exploitation de BC Hydro et auront par conséquent force exécutoire (réponse du Canada, juillet 1997, p. 10; voir aussi la communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 12). Le Comité de gestion des PUE mentionne qu'un plan d'utilisation de l'eau fixe les paramètres d'exploitation d'ouvrages précis ou des installations de réglementation du débit des eaux (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 11).
121. Selon le Comité de gestion des PUE, le MPO participe pleinement à chacune des étapes du processus de PUE. Le Ministère examinera chaque plan d'utilisation de l'eau et fournira les conseils et autorisations nécessaires avant la mise en œuvre du plan (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16). En particulier, si on continue d'observer des effets sur le poisson et si le Canada appuie la mise en œuvre du plan d'utilisation de l'eau, il délivre une seule autorisation visant toutes les répercussions qu'auront sur le poisson l'ensemble des activités prévues par le plan, étant entendu que les mesures d'atténuation et de compensation seront incluses dans ledit plan (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 14). On jugera que les exploitations qui respectent les conditions d'un plan d'utilisation de l'eau approuvé par le MPO sont conformes à la *Loi sur les pêches* (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 12). S'il n'y a plus de répercussions sur les ressources halieutiques, il n'y a pas lieu d'obtenir une réponse officielle du MPO (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 14).
122. Les Lignes directrices relatives aux PUE définissent un processus en 13 étapes pour la conception, l'élaboration et l'examen des plans d'utilisation de l'eau. Plusieurs éléments de

¹³ La communication de mars 1999 décrit la composition du Comité de gestion des PUE, c'est-à-dire : ministère de l'Emploi et des Investissements; ministère des Pêches; MPO; ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs; BC Hydro; le secrétariat des sociétés d'État.

ce processus préoccupent les auteurs de la communication (voir, p. ex., la communication des auteurs du 22 mars 1999, p. 10-13). Ce processus et les préoccupations connexes des auteurs de la communication sont décrits à la section III.B.3.2.5 du présent document.

123. Le Comité de gestion des PUE mentionne que l'initiative de PUE est un programme quinquennal auquel on apportera des changements opérationnels au cours des années 4 et 6/7 (après deux séries d'approbations) (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 28). L'annexe 9 présente un calendrier du programme en date d'avril 1999. En attendant l'élaboration de PUE, des ordonnances provisoires ont été émises ces dernières années relativement à plusieurs installations dans le but de stopper les activités aux installations hydroélectriques pour réduire les répercussions de ces dernières sur l'habitat du poisson (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 19-24).
124. Le Comité de gestion des PUE prévoit que le processus de PUE comprendra la détermination et l'élimination des lacunes au chapitre des données dans certains secteurs (voir, p. ex., la communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16 et 29). Le Comité de gestion décrit ce besoin comme suit :

La collecte et l'échange d'information sont essentiels à la planification de l'utilisation de l'eau. Cela comprend le regroupement des données existantes [...] et la réalisation de nouvelles études pour obtenir de l'information essentielle pour le processus décisionnel (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 29).

Le Comité de gestion estime que le fait que la PUE mette l'accent sur l'information, ainsi que la production de données dans le cadre du processus, entraîneront nécessairement l'amélioration du processus décisionnel. Compte tenu de l'importance de l'information, on s'attend à ce que le processus de PUE favorise la prise de décisions plus éclairées (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 29).

Les Lignes directrices relatives aux PUE prévoient la détermination et l'élimination des lacunes au chapitre des données, et ce, à plusieurs étapes du processus [voir, p. ex., les Lignes directrices relatives aux PUE, 1999, p. 20 (étape 2); p. 24-25 (étape 5); p. 15 (où il est précisé que les plans devraient comporter des dispositions concernant la gestion adaptée pour la collecte de nouvelles données au fil de la mise en œuvre)]. Dans le même ordre d'idées, une lettre du gouvernement de la Colombie-Britannique à BC Hydro datée du 4 novembre 1998 indique qu'il reste beaucoup de travail à faire pour obtenir l'information manquante, plus particulièrement en ce qui concerne les ressources halieutiques et aquatiques, pour s'assurer qu'on prend des décisions éclairées relativement à la gestion des ressources (lettre de Mike Farnworth, ministre de l'Emploi et des Investissements de la Colombie-Britannique, à Michael Costello, président-directeur général de BC Hydro, 4 novembre 1998, p. 1) (« lettre du ministre Farnworth, 4 novembre 1998 »).

125. Le Comité de gestion des PUE prévoit qu'on pourra adapter le processus de PUE au fil de la collecte d'information sur les répercussions des exploitations hydroélectriques sur l'habitat du poisson, ainsi que sur les diverses façons d'éliminer ces répercussions, notamment (voir, p. ex., la communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16 et 29).

126. On peut lire dans les Lignes directrices relatives aux PUE que le processus de PUE ne modifie en rien les droits et les responsabilités juridiques et constitutionnels (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 13 et annexe F). Le Comité de gestion des PUE indique que les plans n'ont pas pour but d'entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre des Pêches et des Océans (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 12). Une des questions à l'étude porte sur les répercussions du mandat du comité des politiques de la PUE sur la capacité du Canada de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en vertu de la *Loi sur les pêches*. Le mandat précise que les compromis entre les utilisateurs et les intérêts divers font partie du processus de PUE. Il est également mentionné dans le mandat que les compromis se font dans certaines limites, y compris les restrictions budgétaires de la province (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 13). Les répercussions qu'ont les dispositions du programme de PUE relatives au règlement des conflits sur les responsabilités qui incombent au Canada en vertu de la *Loi sur les pêches* constituent une autre question d'intérêt. La question des mesures de règlement des conflits a été soulevée, mais n'a pas fait l'objet d'une analyse poussée (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16). On a également examiné la nature des mesures que prendra le Canada dans le cas où un ou plusieurs plans d'utilisation de l'eau ne donnent pas lieu à la délivrance d'autorisations en vertu du paragraphe 35(2), ou si les modalités d'un tel plan visant à éviter les dommages à l'habitat du poisson ne sont pas respectées ou ne permettent pas d'atteindre l'objectif visé (voir, p. ex, l'annexe 8, paragr. 235).

3.2.2 Contexte historique

127. Le Comité de gestion des PUE a constaté que l'évolution des valeurs publiques est un des facteurs qui a mené à la mise en œuvre de l'initiative de PUE. Le Comité mentionne l'importance croissante qu'on accorde au poisson et à son habitat, notamment, dans l'exploitation d'installations de régulation des eaux. Le Comité signale que la participation de plus en plus active des groupes d'intérêt public, entre autres facteurs, a forcé les gouvernements fédéral et provincial à adopter une position plus ferme au sujet de la gestion du poisson et de son habitat aux installations hydroélectriques :

La plupart des licences d'exploitation des ressources hydriques à des fins de production électrique, surtout pour BC Hydro, ont été accordées avant 1962, à une époque où on accordait largement la priorité au développement économique. Depuis quelque temps, d'autres éléments (p. ex., le poisson et son habitat) sont davantage pris en compte dans l'exploitation des installations de régulation de l'eau. [...]

Dans l'ensemble, les gouvernements fédéral et provincial sont maintenant plus sévères en ce qui concerne la gestion du poisson et de son habitat, particulièrement dans les installations hydroélectriques de la province. Cela est attribuable en partie à la participation plus active des groupes d'intérêt public (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 5).

128. À la préoccupation plus grande des gouvernements et de la population à l'égard des répercussions des activités de BC Hydro sur l'habitat du poisson, s'ajoute la volonté d'obtenir des données supplémentaires au sujet de ces répercussions. Les gouvernements

veulent utiliser le processus de PUE pour produire et recueillir des données qui permettront de mieux comprendre l'habitat du poisson, les répercussions des exploitations hydroélectriques sur cet habitat, et les moyens les plus efficaces qu'on peut prendre pour atténuer ces répercussions. Par exemple, le Comité de gestion des PUE mentionne que le programme de PUE, qui met l'accent sur la collecte d'information, permet également de combler ces lacunes [en matière de données] (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 6).

Plus loin dans sa communication de mars 1999, le Comité décrit en détail la nécessité d'obtenir davantage de données pour mieux comprendre les effets néfastes qu'ont les activités de BC Hydro sur l'habitat du poisson, ainsi que les stratégies d'atténuation de ces effets :

Il existe une grande quantité de données sur l'habitat du poisson situé en aval de plusieurs installations de BC Hydro. Dans bon nombre de cas, les données indiquent qu'on n'a pas éliminé certaines des répercussions sur le poisson et son habitat. Toutefois, dans la plupart des cas, les données sont incomplètes. On ne peut tirer de conclusion définitive quant aux régimes d'écoulement ou aux conditions d'habitat nécessaires. Pour ce qui est des plans d'utilisation de l'eau de BC Hydro, la collecte de données se fera en partenariat avec le MPO et le gouvernement provincial et sera essentielle à l'élaboration et à l'évaluation de nouveaux plans d'exploitation (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16).

129. Les gouvernements ont reconnu il y a longtemps déjà que les données existantes sont insuffisantes. En juin 1993, la province de la Colombie-Britannique ordonnait à BC Hydro de procéder à un Examen de l'exploitation du réseau électrique (EERE) dans le but de déterminer si on pouvait modifier les opérations de production d'électricité de manière à accroître les avantages nets sociaux et environnementaux pour la province (réponse du gouvernement à l'EERE, 1995, p. i.)¹⁴. Dans sa réponse de 1995, intitulée *Government Response to BC Hydro's Electric System Operations Review* (Réponse du gouvernement à l'Examen de l'exploitation du réseau électrique de BC Hydro), le comité provincial de liaison gouvernementale composé de sous-ministres adjoints, qui a supervisé l'exécution de l'EERE et revu le rapport final, fait état de lacunes importantes en matière d'information sur les ressources halieutiques et aquatiques :

Le gouvernement a examiné le rapport final et a conclu que l'EERE analyse adéquatement la portée du mandat établi dans la lettre du gouvernement datée du

¹⁴ Le gouvernement provincial justifie comme suit l'exécution de l'EERE de 1993 :

Le gouvernement a ordonné à BC Hydro de procéder à un Examen de l'exploitation du réseau électrique (EERE) en partie en raison de préoccupations de longue date exprimées par les parties touchées et certains organismes gouvernementaux. Les deux groupes estiment que BC Hydro exploite ses installations de production électrique [...] d'une manière qui ne tient pas suffisamment compte des autres éléments, c'est-à-dire la foresterie, le poisson et les autres espèces sauvages, les loisirs et le tourisme, le transport, l'utilisation de l'eau, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les ressources patrimoniales et l'aspect esthétique.

BC Hydro a toujours exploité son système de production d'électricité conformément aux objectifs de production d'énergie et compte tenu des avantages connexes de régularisation des crues [...]. Toutefois, dans ce contexte, les autres éléments ont souvent été privilégiés par rapport aux objectifs susmentionnés en matière de production et de régularisation des crues dans certaines situations, mais cela ne s'est pas toujours fait de manière systématique et évidente (réponse du gouvernement à l'EERE, 1995, p. 3).

4 juin 1993. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'on dispose de peu de données sur les ressources halieutiques et aquatiques et que, par conséquent, on n'a pu les inclure dans l'évaluation (réponse du gouvernement à l'EERE, 1995, p. 6).

Compte tenu des données limitées sur les ressources halieutiques et aquatiques, le gouvernement provincial déclare qu'il faut combler cette lacune qu'on peut attribuer à la nature « globale » de l'étude ainsi qu'aux contraintes temporelles et budgétaires (réponse du gouvernement à l'EERE, 1995, 1995, p. i). Le gouvernement provincial poursuit en ces termes :

Les responsables des pêches estiment qu'il est impératif de procéder à un examen permanent plus complet des ressources aquatiques touchées par les opérations de BC Hydro et des options offertes. On estime que les connaissances actuelles ne permettent pas de déterminer si la modification des opérations de BC Hydro pourrait donner lieu à la réhabilitation des stocks de poisson et de l'écosystème aquatique (réponse du gouvernement à l'EERE, 1995, p. 19).

Le gouvernement provincial indique que BC Hydro reconnaît également cette lacune au chapitre des données :

Les responsables provinciaux des pêches appuient généralement l'EERE et sont conscients des contraintes de temps et de ressources avec lesquelles BC Hydro a dû composer, mais ils sont préoccupés par le fait qu'on s'est appuyé sur des données limitées sur le poisson pour tirer des conclusions générales sur les avantages sociaux qui pourraient découler d'une modification des activités d'exploitation, et sur les changements opérationnels précis qui ont été évalués. Cette opinion se reflète dans le rapport final de l'EERE, qui indique que les connaissances actuelles fondées sur les répercussions que les activités modifiées sur les ressources aquatiques et halieutiques [dans les bassins hydrographiques touchés par les activités de BC Hydro] sont limitées, et que les décisions relatives aux procédures opérationnelles et à la détermination de nouveaux modes d'exploitation en vue d'optimiser les conditions pour les poissons nécessitent beaucoup plus de travail (réponse du gouvernement à l'EERE, 1995, p. 19).

Dans sa communication de mars 1999, le Canada affirme qu'il manque des données sur les stocks de poisson présents avant et après la construction, ainsi que sur le rapport entre le poisson, le débit et l'habitat (communication du Canada, mars 1999, p. 8). Plus loin dans cette même communication (p. 18), le Canada ajoute ce qui suit :

L'une des principales contraintes en ce qui concerne la réglementation de l'industrie (et les poursuites) est l'absence de connaissances scientifiques sur les effets qu'ont les exploitations hydroélectriques sur le poisson et son habitat. Le MPO a considérablement élargi ses connaissances en participant à des études faites conjointement avec d'autres autorités de réglementation et BC Hydro – un des éléments importants de la planification de l'utilisation de l'eau est la réalisation d'études plus efficaces sur les installations hydroélectriques.

Dans le même ordre d'idées, le Canada poursuit comme suit :

Il importe aussi de reconnaître qu'à l'heure actuelle, le MPO ne possède pas suffisamment de données pour établir les besoins précis des stocks de poisson à chaque installation. [...] Le processus de PUE prévoit la collecte de données financée par BC Hydro pour fournir aux organismes l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées sur des questions telles que les débits nécessaires au poisson, les mesures d'atténuation en ce qui a trait à la qualité de l'eau et aux possibilités de restauration de l'habitat, notamment. Des données de base sur le stock actuel, l'évaluation biophysique et les rapports entre le débit et l'habitat seront recueillies pour la plupart des systèmes afin de faciliter la prise de décisions par les organismes et les intervenants qui participent au processus de PUE (communication du Canada, mars 1999, p. 30).

Des renseignements ont été recueillis depuis que le gouvernement a répondu à l'EERE en 1995, mais la collecte de données sera un élément important du processus de PUE.

130. La mise en œuvre efficace d'autres processus réunissant des intervenants plus nombreux et plus diversifiés qu'à l'habitude pour l'élaboration de plans visant à atténuer les répercussions des installations de BC Hydro sur le poisson semble être un autre facteur qui a mené à l'établissement du processus de PUE. Le Comité de gestion des PUE fait un résumé intéressant des installations de Stave Falls et de la rivière South Alouette, de même que de John Hart sur la rivière Campbell. Les processus mis en œuvre comportaient diverses caractéristiques inhabituelles visant à obtenir la participation d'une gamme plus étendue de parties à l'élaboration du plan. Ces expériences positives ont eu une incidence sur la nature du processus de PUE (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 6 et 7)¹⁵.
131. BC Hydro mentionne que le processus de PUE procurera la clarté réglementaire voulue pour ses activités :

BC Hydro doit respecter des critères d'exploitation bien définis pour utiliser pleinement ses installations tout en gérant les ressources hydriques dans le respect de la loi et de manière écologique. Les incidences de la *Loi sur les pêches* ajoutées aux demandes concurrentes relatives à l'utilisation des ressources

¹⁵ Le Comité des intervenants de la rivière Alouette présente une perspective positive de son expérience :

Les discussions du comité ont été très utiles pour ce qui est de créer un climat de confiance et de collaboration entre les intervenants des groupes communautaires, des Premières Nations, des gouvernements fédéral et provincial et de BC Hydro (rapport du comité de la rivière Alouette, p. iv).

Le comité indique que le processus :

pourrait favoriser l'établissement de nouveaux rapports entre BC Hydro et la population. [...] L'environnement de travail actuel dans lequel évoluent les intervenants et leur organisation respective, est caractérisé par la coopération et la confiance plutôt que par les dissensions et la méfiance (rapport du comité de la rivière Alouette, p. 51).

La *BC Wildlife Federation* dresse un tableau moins reluisant du processus de la rivière Alouette, mais elle précise tout de même que les débits sont « acceptables et appréciés » :

Dans ce cas, les méthodes utilisées par BC Hydro pour évaluer les effets sur le poisson des divers débits n'avaient aucun fondement scientifique; en outre, ces méthodes étaient réfutées par le personnel des organismes des gouvernements provincial et fédéral. [...] Selon les membres de la BCWF, le processus utilisé pour la rivière Alouette n'était pas fondé et a été mis en œuvre de manière inefficace, mais les débits qui en ont résulté sont acceptables et appréciés (lettre de John B. Holdstock, *BC Wildlife Federation*, à l'honorable David Anderson, ministre des Pêches et des Océans du Canada, et à l'honorable Cathy McGregor, ministre de l'Environnement, des Terres et des Parcs, p. 3).

hydriques, ont contribué à rendre plus nébuleux les droits d'exploitation de BC Hydro ces dernières années.

Par conséquent, un plan d'utilisation de l'eau permet de clarifier la situation pour BC Hydro. La société aura la souplesse voulue, dans les limites fixées, pour maximiser l'efficacité de ses exploitations, tout en tenant compte des besoins des pêcheries (communication de BC Hydro, février 1999, p. 19 et 20).

3.2.3 Examen des principes de base du processus de PUE

132. Le Comité de gestion des PUE définit six principes clés s'appliquant au processus de PUE.

- Prise en compte d'objectifs multiples : On tiendra compte d'une diversité d'objectifs, dont les objectifs environnementaux.
- Les droits et responsabilités juridiques et constitutionnels ne seront pas modifiés : la PUE protégera les pouvoirs réglementaires prévus par la *Loi sur les pêches*.
- Processus coopératif et inclusif : le processus de PUE sera inclusif.
- Reconnaissance du fait que des compromis (choix) ont été et devront être faits : le processus de PUE visera des améliorations croissantes de l'équilibre entre les diverses utilisations de l'eau compte tenu des conflits inhérents dans le domaine de la gestion de l'eau, par exemple, entre la protection du poisson et la production énergétique.
- Intégration des aspects scientifiques et de l'acquisition continue du savoir par le biais de la collecte et de l'analyse d'information : la collecte d'information est un « élément clé » de la PUE.
- Priorité accordée au règlement des problèmes et aux avantages à long terme : le plan d'utilisation de l'eau doit donner des résultats concrets qu'on doit pouvoir évaluer (communication du Comité de gestion des PUE, p. 11).

3.2.4 Niveau d'engagement à l'égard de l'initiative de PUE

133. Dans sa communication de mars 1999, le Comité de gestion des PUE indique qu'il s'affaire à élaborer un plan des activités de PUE et à s'assurer que les principaux intervenants fourniront le niveau de ressources voulu. À l'heure actuelle, on s'attache à élaborer un programme détaillé pour définir l'ordre des activités de PUE et pour confirmer l'obtention de ressources adéquates auprès des principaux intervenants (p. ex., le MPO, le METP) (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 17). Les gouvernements mentionnent qu'ils sont voués à fournir les ressources nécessaires à l'élaboration des plans d'utilisation de l'eau dans la période prévue de 5 ans et que les coûts de l'achèvement du processus sont inclus dans le budget (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 10).

134. Le gouvernement de la Colombie-Britannique déclare que le coût estimatif de l'élaboration de plans d'utilisation de l'eau pour toutes les installations hydroélectriques de BC Hydro sera de l'ordre de 35 millions et que ces coûts seront assumés par BC Hydro, le MPO et le gouvernement provincial (lettre du ministre Farnworth, 4 novembre 1998, p. 3).

135. Tel que mentionné ci-dessus, le Comité de gestion des PUE indique que le MPO participera activement à chacune des étapes de la planification de l'utilisation de l'eau

(communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16; voir également les pages 12 à 14). Le MPO examinera chaque PUE et fournira les conseils et les autorisations voulus, le cas échéant (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16). Le Comité affirme que le MPO assumera la responsabilité de l'examen et de l'autorisation après l'approbation émise en vertu de la *Water Act*, ou en même temps que celle-ci, mais avant la mise en œuvre du PUE (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16). Le MPO contribue également à la structure de gestion des PUE. Cette structure comporte un comité de gestion (composé de membres du personnel), un comité directeur (composé de sous-ministres adjoints) et un comité de la politique de la PUE (composé de sous-ministres ou de directeurs généraux) (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 18). Le Comité de gestion des PUE indique que le MPO conservera les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, mais que le programme de PUE prévoit des mesures de règlement des conflits (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16).

Dans ses commentaires portant sur les lignes directrices provisoires, la *BC Wildlife Federation* (BCWF) mentionne que le MPO devrait participer au processus dès le début. La BCWF estime qu'il est insensé de demander au MPO d'examiner un plan d'utilisation de l'eau une fois qu'il est terminé. Le MPO ne se fiera pas nécessairement à la recherche sur le poisson effectuée par le détenteur de la licence ou le promoteur du projet, ou encore il pourra ne pas être d'accord avec les résultats de cette recherche, comme ce fut le cas du PUE de la rivière Alouette (lettre de la BCWF, 4 avril 1998, commentaire 10). Dans sa communication de mars 1999, le Comité de gestion des PUE indique que, tel que susmentionné, le MPO participera à chacune des étapes du processus (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16).

136. Le gouvernement provincial a demandé à BC Hydro de participer à l'examen de ses licences d'exploitation des ressources hydriques aux fins de l'élaboration de plans d'utilisation de l'eau (lettre du ministre Farnworth, 4 novembre 1998). Les questions du 21 avril 1999 portaient notamment sur l'engagement de BC Hydro à l'égard du processus de PUE.

Outre [la] lettre [de Mike Farnworth, ministre de l'Emploi et des Investissements, à BC Hydro, demandant la participation de la société à l'examen de ses licences d'utilisation des ressources aquatiques], a-t-on pris d'autres formes d'engagement [...] en vue de s'assurer que BC Hydro participera au processus de planification de l'utilisation de l'eau? La société pourrait-elle se retirer de ce processus? Qu'advierait-il si elle prenait une telle décision? (questions du groupe d'experts, n° 8, 21 avril 1999).

Le Comité de gestion des PUE a répondu que, théoriquement, BC Hydro pourrait refuser de se conformer aux demandes du ministre Farnworth, mais que cela était peu probable, et ce, pour plusieurs raisons :

En théorie, la société pourrait refuser de se conformer aux demandes formulées dans la lettre, mais cela est peu probable et ne servirait pas son intérêt. Comme c'est le cas pour toute entreprise, le conseil d'administration doit rendre compte de ses actions aux actionnaires, c'est-à-dire, dans le cas présent, les contribuables

de la province, représentés par le ministre responsable et le Cabinet, qui ont le pouvoir de prendre les mesures correctives jugées nécessaires pour s'assurer que les directives sont respectées. [...]

Par ailleurs, [...] la société estime que le programme de PUE est important sur le plan commercial. BC Hydro a pris de nombreux engagements publics à l'égard de l'élaboration de plans d'utilisation de l'eau pour toutes ses installations, et la société est consciente que la non-satisfaction des attentes des politiciens, des organismes de réglementation, des Premières Nations, de la collectivité et des ONGE peut nuire à sa souplesse opérationnelle (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999 p. 12).

137. Le Comité de gestion des PUE mentionne ce qui suit au sujet du financement des PUE :

À diverses étapes qui restent à déterminer au cours de la période de cinq ans, des PUE seront examinés en vue de leur financement dans le cadre du fonds des installations. Comme il est mentionné dans la communication de mars 1999 relativement à la PUE, on prévoit qu'en bout de ligne, les avantages associés à la réduction des exploitations électriques prévue par les plans pourraient avoir une valeur de l'ordre de 50 millions de dollars [par année].¹⁶ Il est encore trop tôt pour déterminer le montant du fonds des installations, étant donné qu'on n'a pas encore déterminé les problèmes et les compromis relativement à chaque PUE (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 10).

3.2.5 Aperçu du processus d'élaboration des plans d'utilisation de l'eau

138. Le Comité de gestion des PUE déclare qu'on a estimé que l'élaboration de lignes directrices visant à encadrer et à structurer la planification de l'utilisation de l'eau est un des premiers résultats du programme (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 15). Les Lignes directrices relatives aux PUE ont été diffusées en février 1999 (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 15).

139. Ces lignes directrices prévoient un processus en treize étapes pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'utilisation de l'eau. Ces treize étapes sont décrites ci-après (les numéros de pages renvoient aux Lignes directrices relatives aux PUE, 1999) :

- 1) Le contrôleur lance un processus de PUE propre à l'installation (p. 1 et 16).
- 2) Le détenteur de la licence ou le promoteur établit la portée des questions et des intérêts relatifs à l'utilisation de l'eau de concert avec les organismes de réglementation et les principales parties intéressées. Cette activité comporte notamment des réunions des parties intéressées pour déterminer les principaux enjeux et intérêts, l'examen de l'information existante sur les incidences de l'utilisation de l'eau, ainsi que la détermination des lacunes en matière d'information et la nécessité de procéder à d'autres études en vue de l'élaboration d'un PUE (p. 2 et 20).

¹⁶ Dans ses commentaires du 11 mai 2000 sur le dossier factuel, le Canada indique que la valeur des « avantages associés à la réduction des exploitations électriques est de 50 millions de dollars par année. » (Voir l'annexe 10).

- 3) Le détenteur de la licence ou le promoteur détermine le processus consultatif qui s'appliquera et met ce processus en branle. Le détenteur de la licence, en consultation avec le contrôleur, établit le processus à suivre pour obtenir la participation des parties intéressées (p. 2, 21 et 22).
- 4) Le détenteur de la licence ou le promoteur, en collaboration avec les autres participants, confirme les enjeux et intérêts définis en ce qui a trait aux objectifs précis d'utilisation de l'eau. Les lignes directrices indiquent que chaque plan d'utilisation de l'eau doit tenir compte de la protection de l'habitat aquatique et de l'habitat du poisson, de la régularisation des crues, de l'usage bénéfique de l'eau (p. ex., production d'énergie), et des intérêts des Premières Nations; on peut également prendre en considération d'autres questions, comme les loisirs et la navigation, tout dépendant de l'installation (p. 2 et 23).
- 5) Le détenteur de la licence ou le promoteur réunit des informations supplémentaires sur les effets des débits de l'eau sur chacun des objectifs. Cette étape comprend la réalisation d'études techniques, ainsi que la collecte et l'analyse d'information provenant de sources diverses. Les lignes directrices indiquent que la collecte de données pourrait être une activité permanente. On peut lire dans le document que le plan provisoire d'utilisation de l'eau doit documenter les lacunes qui restent en matière de données et proposer un programme de recherche pour combler ces lacunes (p. 2, 24 et 25).
- 6) Le détenteur de la licence ou le promoteur, de concert avec les autres parties, définit de nouvelles méthodes d'exploitation permettant de régir l'utilisation de l'eau afin de répondre aux divers besoins (p. 3 et 26).
- 7) Le détenteur de la licence ou le promoteur, en collaboration avec les autres participants, évalue les compromis à faire relativement aux nouvelles méthodes d'exploitation en ce qui a trait aux objectifs (p. 3 et 27).
- 8) Les participants définissent et documentent les domaines où il y a consensus et ceux où on est en désaccord, puis ils préparent un rapport de consultation. Les lignes directrices précisent que le consensus au sujet d'une nouvelle méthode d'exploitation pour l'installation est un objectif visé, mais pas une exigence du processus consultatif de la PUE (p. 3 et 28).
- 9) Le détenteur de la licence ou le promoteur prépare une ébauche du plan d'utilisation de l'eau qu'il présente [au contrôleur] pour un examen réglementaire. Si on en arrive à un consensus, on peut alors ajouter une page de signature au document pour indiquer l'approbation des autres participants. S'il n'y a pas de consensus, le détenteur de la licence choisit une des méthodes d'exploitation proposées (p. 3, 29 et 30).
- 10) Le contrôleur rend une décision, à la suite de l'examen et de la rétroaction des parties intéressées. Les consultations sur la PUE sont de nature consultative et visent à fournir de l'information et des solutions pour l'exploitation des installations, et ce, en vue de faciliter la prise de décision du contrôleur (p. 4, 32 et 33). L'approbation par le contrôleur d'un plan d'utilisation de l'eau peut être portée en appel devant

l'Environmental Appeal Board (EAB, Commission d'appel de l'environnement) de la province, mais il semble que ce droit d'appel ne soit accordé qu'à quelques parties seulement :

La Commission a pour pratique de n'accepter que les appels de la partie visée par l'ordonnance, d'autres détenteurs de licence ou promoteurs, de propriétaires riverains et d'autres propriétaires directement touchés par les ouvrages ou leur exploitation (p. 33).

- 11) Le MPO examine le PUE approuvé et rend une décision. Les lignes directrices indiquent que, si le MPO conteste le PUE, il peut prendre d'autres mesures réglementaires (p. 4 et 34). Comme il est susmentionné, le Canada indique qu'il a l'intention de participer à toutes les étapes du processus de PUE.
- 12) Le contrôleur et les organismes de réglementation évaluent le niveau d'observation du plan d'utilisation de l'eau approuvé, grâce à des programmes de surveillance et aux rapports que doit fournir le détenteur de la licence. Conformément aux lignes directrices, le détenteur de la licence doit respecter les paramètres d'exploitation définis dans le plan d'utilisation de l'eau, mais aucune responsabilité ne lui incombe en ce qui concerne l'atteinte des objectifs relativement aux autres utilisations de l'eau (p. 4 et 35).
- 13) Le détenteur de la licence et le contrôleur revoient le plan sur une base périodique et de façon permanente, tel que précisé dans le PUE (p. 5 et 36).

Le Comité de gestion des PUE mentionne que le processus se veut souple pour répondre aux besoins des diverses installations de régularisation de l'eau et tenir compte des valeurs et des intérêts divergents des participants (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 16).

140. Dans leur communication du 22 mars 1999, les auteurs mentionnent plusieurs préoccupations en ce qui concerne le processus menant à l'élaboration des PUE. Ils affirment que le processus de PUE ne satisfera pas aux exigences de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*, et ce, pour les cinq raisons suivantes (communication des auteurs, 22 mars 1999, p. 13; sauf indication contraire, toutes les pages indiquées renvoient à la communication) :

- L'applicabilité du processus de PUE est limitée. Cette affirmation est fondée sur une analyse en cinq étapes. Premièrement, les auteurs indiquent que, selon la preuve présentée à ce jour dans ce dossier, les activités quotidiennes de BC Hydro entraînent la destruction, la détérioration ou la perturbation de l'habitat du poisson (p. 10). Deuxièmement, les auteurs indiquent que l'article 35 prescrit clairement qu'il faut obtenir une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) avant d'entreprendre une activité qui entraîne la destruction, la détérioration ou la perturbation de l'habitat du poisson (p. 13). Troisièmement, les auteurs affirment qu'en vertu de la LCEE, une évaluation environnementale doit être faite avant que les activités soient autorisées. Aucun texte législatif ne permet de remplacer l'évaluation environnementale par un autre processus (p. 13). Quatrièmement, les auteurs concluent que le processus de PUE ne constituera

donc que l'application de l'article 35 si le processus de PUE satisfait aux exigences de la LCEE ou les dépasse (p. 13). Enfin, les auteurs prétendent que le processus de PUE ne satisfait pas aux exigences de la LCEE (p. 13).

Les auteurs renvoient à la communication présentée en mars 1999 par le Canada à l'appui de l'allégation selon laquelle le processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE s'applique aux nombreuses activités en cause :

Selon le MPO, il faut obtenir une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) si le projet proposé risque d'entraîner la destruction, la détérioration ou la perturbation de l'habitat du poisson. Le MPO estime également que la *Loi sur les pêches* s'applique à l'exploitation quotidienne des installations hydroélectriques. Par conséquent, si cette exploitation risque d'entraîner la destruction, la détérioration ou la perturbation de l'habitat du poisson, il faut obtenir une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) pour que l'activité puisse être menée (p. 10, références omises).

En conclusion, à cet égard, les auteurs de la communication affirment que le processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE s'applique à des activités beaucoup plus vastes que ce que prévoit le processus de PUE proposé (p. 10). Les auteurs allèguent en outre que les autorisations délivrées en vertu du paragraphe 35(2) et, par conséquent, de la LCEE sont exigées à partir du moment où une personne entreprend une activité ou un ouvrage qui cause la destruction, la détérioration ou la perturbation de l'habitat du poisson (p. 10). Les auteurs affirment que le processus de PUE peut être plus restreint, qu'il est mis en œuvre dans le cas des nouvelles installations, des modifications aux licences d'utilisation, à la discrétion du contrôleur des ressources en eau (en raison d'un conflit perçu relativement à l'utilisation de l'eau) et à la demande du détenteur de la licence (p. 10). Le Comité de gestion des PUE affirme qu'on élaborera un plan d'utilisation de l'eau pour chacune des 34 installations de BC Hydro (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 17).

- La portée du processus de PUE est trop restreinte. Les auteurs de la communication affirment que la portée du processus de PUE pourrait s'assimiler à celle des dispositions de la LCEE, mais qu'elle pourrait également être plus restreinte, si on ne tient pas compte des effets cumulatifs, notamment (p. 10 et 11).

Processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE : En vertu de la LCEE, les examens préalables, études approfondies, médiations ou examens par une commission doivent tenir compte de ce qui suit :

- les effets environnementaux du projet, y compris les incidents ou accidents qui peuvent survenir en rapport avec le projet, et tout effet cumulatif qui sont susceptibles de découler du projet et d'autres projets ou activités qui ont été ou seront exécutés;
- l'importance des effets environnementaux;
- les commentaires du public;
- les mesures qui sont techniquement réalisables et qui pourraient permettre d'atténuer tout effet néfaste sur l'environnement;
- toute autre question pertinente que l'autorité responsable ou le ministre peut soulever.

De plus, les études approfondies, médiations et examens par une commission doivent tenir compte de ce qui suit :

- l'objet du projet;
- les autres moyens de réaliser le projet et l'évaluation environnementale de ces moyens;
- la question de savoir s'il faut entreprendre un programme de suivi et, le cas échéant, les critères de ce programme;
- la capacité des ressources renouvelables qui sont susceptibles d'être considérablement touchées par le projet en ce qui a trait à la satisfaction des besoins actuels et futurs.

Processus de PUE : En vertu du processus de PUE, le détenteur de la licence ou le promoteur, avec l'aide d'autres intervenants, détermine la portée des enjeux liés à l'utilisation de l'eau et les lacunes en matière de données et réunit toute information supplémentaire.

Les auteurs de la communication indiquent que si le processus de PUE *peut* permettre d'obtenir des renseignements très similaires à ceux qui peuvent être obtenus en vertu du processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE, il ne s'agit là que d'une possibilité et non d'une exigence. Le fait qu'on n'exige pas la collecte d'information spécifique constitue une des préoccupations, plus précisément en ce qui a trait à des questions comme les « effets cumulatifs » attribuables à l'exploitation des installations. Il n'existe pas non plus d'autorité responsable qui a le pouvoir d'exiger la prise en compte d'enjeux particuliers. Cela étant, les auteurs de la communication estiment que le processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE générera dans l'ensemble des données plus complètes et plus utiles sur les installations hydroélectriques (p. 11).

- En ce qui a trait à la participation publique, les auteurs de la communication affirment qu'il n'y a pratiquement aucun doute que le processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE garantit une plus grande participation du public et un meilleur accès à l'information que le processus de PUE (p. 11 et 12).

Processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE : La participation du public prévue par la LCEE varie en fonction du niveau d'évaluation exigé. On peut exiger la participation du public dans le cadre d'un examen préalable qui empêche l'autorité publique de prendre quelque mesure que ce soit avant que la population ait eu l'occasion d'examiner et de commenter le contenu du rapport d'examen préalable. Les études approfondies, les médiations et les examens par une commission prévoient tous la participation du public et exigent que l'on tienne compte des commentaires du public; un budget peut être prévu à cette fin dans le cas des médiations et des examens par une commission.

Processus de PUE : Conformément au cadre de référence du processus de PUE, le grand public aura l'occasion de se familiariser avec un processus de PUE et de participer à l'élaboration du plan à l'occasion de séances publiques et d'autres consultations. Le cadre de référence du processus de PUE ne garantit au public aucun droit à l'information et ne les autorise nullement à exiger que leurs préoccupations soient prises en compte.

Il n'y a pratiquement aucun doute que le processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE garantit une plus grande participation du public et un meilleur accès à l'information

que le processus de PUE. Le processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE satisfait également l'exigence du Canada, en vertu de l'alinéa 7(1)b) de l'ANACDE, selon laquelle les procédures administratives devront être ouvertes au public.

- Les auteurs de la communication soulèvent un certain nombre de questions en ce qui a trait au pouvoir décisionnel défini dans le cadre du processus de PUE. Ils indiquent que le pouvoir décisionnel du contrôleur pourrait être trop limité, et ce, à deux égards. D'abord, les auteurs de la communication mentionnent que le pouvoir qu'a le contrôleur de prendre les décisions appropriées relativement à la délivrance de licences et d'approuver le plan ne définit pas clairement le pouvoir discrétionnaire, le cas échéant, de rejeter un plan proposé par le détenteur de la licence. Ensuite, les auteurs se disent préoccupés par le fait que le contrôleur n'a aucun pouvoir législatif pour ce qui est de la prise en compte des préoccupations concernant le poisson ou l'environnement dans le processus décisionnel relatif à la délivrance de licence (p. 12).

Les auteurs comparent le pouvoir décisionnel prévu par le processus de PUE à celui qui découle du paragraphe 35(2) et de la LCEE. Dans ce dernier cas, les auteurs de la communication allèguent que le pouvoir décisionnel final appartient à une autorité gouvernementale indépendante ayant le pouvoir d'examiner les préoccupations relatives au poisson et à l'environnement; cette autorité peut soumettre la question à un examen public ou prendre des mesures (p. 12).

Dans leur communication du 24 mars, les auteurs font une autre allégation relative aux lacunes du processus de PUE en raison du fait qu'il est en grande partie dirigé par BC Hydro [communication des auteurs, 24 mars 1999, p. 2; voir aussi les points de discussion des auteurs de la communication, janvier 1999, p. 4 (on y allègue notamment que le Canada a peu de pouvoir à l'intérieur du processus de PUE et que le détenteur de la licence peut ne pas tenir compte du plan élaboré en consultation et choisir le régime d'exploitation qui lui convient le mieux)].

- Les auteurs de la communication soutiennent que certaines caractéristiques du processus de PUE sont beaucoup moins susceptibles de faire l'objet d'un examen judiciaire que les exigences et les interdictions édictées par la LCEE. Ils craignent que contrairement au processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE, le processus de PUE ne prévoie pas de garanties procédurales adéquates (en fait il n'en prévoit aucune) pour assurer l'intégrité du processus. Ils affirment que les membres du public qui ont qualité pour agir dans l'intérêt public peuvent faire respecter les exigences de la LCEE devant la Cour fédérale du Canada. Ils allèguent que les recours juridiques offerts aux membres du public sont beaucoup plus limités dans le cadre du processus de PUE (p. 12 et 13). Par exemple, les auteurs déclarent ce qui suit :

La décision du contrôleur relative à l'approbation (ou au rejet) d'une demande de licence ne peut être portée en appel devant la commission d'appel de l'environnement que par un très petit groupe de personnes (détenteurs de licence/promoteurs, propriétaires riverains et tout autre propriétaire touché par les ouvrages); par contre, la plupart des participants au processus de PUE n'auraient aucun recours juridique. Les décisions rendues par la commission d'appel de

l'environnement pourraient varier selon la volonté du Cabinet provincial, dont les décisions sont pratiquement immuables (p. 13).

Outre les cinq motifs susmentionnés, les auteurs craignent que le processus de PUE ne soit pas efficace s'il entraîne le gaspillage d'importantes ressources financières pour la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de compensation relativement au poisson, plutôt que d'affecter ces ressources à la réduction des effets des opérations hydroélectriques sur les systèmes naturels de production piscicole (p. 3 et 9; voir également la communication de Earthjustice, février 1999, dans laquelle on allègue que c'est ce qui est arrivé, dans une certaine mesure, aux États-Unis, et qui fournit plusieurs exemples à l'appui).

En résumé, les auteurs de la communication croient que le processus de PUE ne satisfera pas aux exigences de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* sauf s'il satisfait aux exigences de la LCEE ou les dépasse. Les auteurs croient que le processus de PUE ne respectera pas ces exigences, et ce, pour les raisons susmentionnées. Dans leur communication du 24 mars 1999, les auteurs mentionnent ce qui suit :

Le processus d'évaluation environnementale prévu par la LCEE est plus efficace que le processus de planification de l'utilisation de l'eau (processus de PUE). C'est particulièrement le cas en ce qui a trait aux questions relatives à l'applicabilité du processus, à la portée de l'évaluation, à la participation du public, au processus décisionnel indépendant et aux garanties procédurales, par exemple (p. 2).

Les auteurs concluent par ailleurs que :

Le processus de PUE, tel qu'il est actuellement structuré, risque d'entraîner la répétition des erreurs faites dans le Pacific Northwest aux États-Unis. Plus précisément, des ressources considérables pourraient être affectées à la mise en œuvre d'un processus négocié réunissant divers intervenants, processus qui, en bout de ligne, pourrait n'apporter que peu d'avantages. En fin de compte, lorsque le processus de PUE sera achevé, BC Hydro ne respectera toujours pas les dispositions de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*, sauf si on effectue une évaluation en vertu de la LCEE et si l'autorisation prévue au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* est délivrée (p. 13).

141. Dans sa lettre envoyée le 4 avril 1998 au MPO et au METP, la *BC Wildlife Federation* (BCWF) fait état de plusieurs préoccupations au sujet du processus de PUE (à moins d'indication contraire, toutes les références indiquées dans le présent paragraphe renvoient à cette lettre). Ces préoccupations sont les suivantes :

- BC Hydro détient un trop grand pouvoir en vertu du processus. Par exemple, la BCWF doute de la capacité de BC Hydro d'effectuer des analyses acceptables en ce qui a trait à l'établissement de la portée de l'évaluation (commentaire 2). Par ailleurs, la BCWF soutient que l'étape 3 est inacceptable, car elle permet au détenteur de la licence d'organiser le processus de consultation, et BC Hydro n'a pas suffisamment de crédibilité pour diriger un tel processus (commentaire 3). La BCWF soulève la même question en ce qui a trait à l'étape 9, qui prévoit que si on n'arrive pas à un consensus

sur les conditions d'un plan d'utilisation de l'eau, le détenteur de la licence peut choisir le régime d'exploitation qui lui convient (Lignes directrices relatives aux PUE, 1998, p. 29). La BCWF soutient que ce rôle favorise moins la participation utile de BC Hydro au processus de PUE (commentaire 8).

- La BCWF n'est pas d'accord avec le droit d'appel limité. Elle soutient que la commission d'appel de l'environnement entend les appels des seules parties qui reçoivent l'ordonnance, des autres détenteurs de licence ou promoteurs, des propriétaires riverains et des autres propriétaires directement touchés par les ouvrages ou leur exploitation. La BCWF affirme que toute organisation légitime, qu'elle soit gouvernementale ou non, doit être autorisée à porter une décision en appel (commentaire 9).
- La BCWF insiste sur le fait que l'observation doit être vérifiée par une partie de l'extérieur (commentaire 11).

142. Le groupe d'experts définit certains enjeux qui pourraient influencer sur l'efficacité du processus de PUE :

- Les effets possibles sur la crédibilité que le public accorde au processus de PUE, à la lumière des enjeux soulevés par les auteurs de la communication relativement à la mesure dans laquelle le processus de PUE respectera le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* et la LCEE [annexe 8, alinéa 91a)].
- Le fait que la PUE n'est pas enchâssée dans la législation ou la réglementation (mise à part l'intention d'inclure les PUE approuvés dans les conditions des licences d'utilisation des ressources hydriques délivrées en vertu de la *Water Act* de la Colombie-Britannique [annexe 8, alinéa 91b)].
- La grande latitude accordée au contrôleur de l'utilisation de l'eau et au détenteur de la licence (BC Hydro) [annexe 8, alinéa 91b)].
- Le recours au principe de la PNN et la stratégie du Canada pour la mise en œuvre de ce principe dans les installations de BC Hydro [annexe 8, paragr. 44 à 54, alinéa 91c), paragr. 220 à 224].
- L'efficacité du processus de PUE pour ce qui est de la prise en compte de la nature intégrée des opérations de BC Hydro. Le groupe d'experts mentionne qu'on a fourni peu d'information à cet égard :

Le programme de PUE prévoit intégrer, à plus long terme, les répercussions attribuables à l'exploitation de chacune des installations hydroélectriques de BC Hydro. Aucun renseignement n'a été fourni sur la façon dont le problème complexe de l'exploitation intégrée du réseau sera résolu. Comme chacun sait, les répercussions sur l'environnement d'un aménagement donné et les répercussions de l'ensemble du réseau dépendent dans une certaine mesure de la manière dont l'ensemble du réseau est géré (annexe 8, paragr. 93).

3.2.6 Sommaire des mesures et avantages à ce jour

143. On a demandé aux gouvernements de fournir de l'information sur les avantages qu'a procurés le processus de PUE à ce jour :

Veillez fournir des renseignements précis, outre ceux présentés en mars 1999 par le Comité de gestion [des] plan[s] d'utilisation de l'eau, au sujet des effets positifs que la planification de l'utilisation de l'eau a eus jusqu'à maintenant sur l'habitat du poisson, y compris les ordonnances provisoires, la stratégie de gestion des débits provisoires de la rivière Campbell et le plan d'utilisation de l'eau de la rivière Alouette (questions du groupe d'experts, n° 7, 21 avril 1999).

144. La province de la Colombie-Britannique indique qu'elle a affecté un budget de 3,6 millions de dollars par année aux ordonnances provisoires. Le Comité de gestion des PUE donne l'explication suivante au sujet des ordonnances :

On a prévu qu'il faudrait environ cinq ans pour élaborer les PUE des installations. À la lumière de ces renseignements et de la nécessité de prendre immédiatement des mesures relativement à certains enjeux, on a établi qu'il fallait obtenir des résultats immédiats dans certaines installations hautement prioritaires. On a convenu de prendre des mesures provisoires pour atténuer certains effets dans les cas où on dispose de suffisamment de données sur les ressources halieutiques (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 19).

La Province indique qu'elle a l'intention de maintenir les ordonnances provisoires tant que les PUE des installations visées ne seront pas terminés (réponse de juin 1999 aux questions du 21 avril 1999, p. 10). À l'article 4.4 de sa communication de mars 1999, le Comité de gestion des PUE dresse une liste de plusieurs installations de BC Hydro qui devaient être visées par des ordonnances provisoires, émises par le contrôleur des ressources hydriques en vertu de la *Water Act*, pour aider à atténuer certains effets sur l'habitat (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 19 et 20).

Le Comité indique que la plupart des ordonnances entraînent une modification des débits et qu'elles ont pour but d'assurer qu'au moins des conditions de base (qui favorisent une mise en valeur croissante de l'habitat afin de freiner la réduction de la capacité de production de poisson) sont respectées (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 20). La communication présentée par le Comité de gestion en mars 1999 comprend, pour chacune des installations visées par une ordonnance intérimaire, un aperçu des avantages qu'apportent les changements opérationnels pour l'habitat du poisson (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 20). Voici deux exemples de ces aperçus :

4.4.1 Rivière Alouette

Les changements opérationnels apportés à l'installation de la rivière Alouette permettent d'augmenter les débits du minimum antérieur de 20 pi³/s à une fourchette variant de 90 à 100 pi³/s (selon le niveau du réservoir). Ce débit est obtenu grâce aux déversoirs inférieurs du barrage, qui sont toujours grands ouverts.

L'augmentation des débits a donné lieu à une augmentation du nombre d'habitats de frai et de croissance dans toute la rivière et à l'amélioration du potentiel de production de cet habitat.

Avant qu'on élabore le plan d'utilisation de l'eau de la rivière Alouette, des mesures de mise en valeur de l'habitat, y compris la création et la restauration d'habitats de frai et de croissance, avaient déjà été mises en œuvre dans un effort de collaboration de BC Hydro et du MPO, sous les auspices du comité technique sur les pêches des installations du Lower Mainland. Certaines des activités de restauration de l'habitat supposaient l'aménagement de chenaux latéraux. Les débits accrus amélioreront l'efficacité des projets de restauration de l'habitat et offriront d'autres possibilités de restauration de l'habitat (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 20 et 21)¹⁷.

4.4.3 Rivière Campbell

[...] Les avantages escomptés de l'ordonnance provisoire visant la rivière Campbell en aval du barrage John Hart sont les suivants :

- 1) des conditions de frai et de croissance améliorées, ce qui entraîne une augmentation de la production de poissons;
- 2) une probabilité plus faible de débits de crue élevés, ce qui donne lieu à des pertes d'habitat moins importantes et une perturbation moindre des poissons frayant et des alevins;
- 3) des fluctuations du débit moins importantes qui entraînent une diminution du nombre de poissons qui s'échouent (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 23).

Les ordonnances provisoires pour les aménagements de Puntledge, Coquitlam, Stave, Heber et Salmon, et les avantages qui devraient en découler sont également résumés.

Les gouvernements indiquent qu'une série d'études sont en cours et visent à évaluer l'efficacité de ces étapes provisoires :

L'information disponible sur les avantages des débits intermédiaires sur l'habitat, la stratégie de gestion des débits intermédiaires de la rivière Campbell et le plan d'utilisation de l'eau de la rivière Alouette avaient déjà été fournis dans la communication du Comité de gestion des PUE (voir la section 4.4).

¹⁷ Un rapport produit en 1998 par un groupe de huit experts fait une rétrospective positive de l'expérience de la rivière Alouette. *Living Blueprint for BC Salmon Habitat*, publié en 1998 par un comité indépendant (« *Living Blueprint* »), fait une description détaillée du projet :

Après des années d'efforts, l'*Alouette River Management Society* — une coalition communautaire appuyée par le ministère des Pêches et des Océans (MPO) et le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs (METP) — s'est entendue avec BC Hydro pour augmenter le débit de base de la rivière Alouette, pour le faire passer à 100 pi³/s par rapport au débit de base précédent de 20 pi³/s. L'habitat du poisson disponible a donc triplé en superficie. De plus, la société a dérivé les débits pour réduire la sédimentation nuisible et entreprend la revégétation riveraine, l'aménagement d'un centre d'interprétation et la création d'un nouvel habitat de croissance hors des chenaux. La société a exercé des pressions sur l'Hôtel de ville pour qu'on améliore la protection des zones urbaines du bassin hydrographique; elle participe en outre à la conception et à l'installation de panneaux routiers portant sur la protection de l'habitat, et a distribué des documents d'information aux résidents riverains pour faciliter le règlement des problèmes de contrôle des débits et de gestion des fosses septiques, par exemple.

L'exemple de cette société de gestion illustre bien l'influence que peut avoir une collectivité bien organisée sur la protection et la restauration de l'habitat (*Living Blueprint*, p. 11).

Il n'existe pas d'information supplémentaire à partir de laquelle on pourrait démontrer sans l'ombre d'un doute les avantages de ces mesures. Par contre, des études sont en cours pour vérifier l'efficacité de ces mesures (réponse aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 11)

3.2.7 Enjeux relatifs à l'efficacité future du processus de PUE

145. Les intervenants expriment leur opinion sur la question de savoir si le processus de PUE favorisera le respect de la *Loi sur les pêches*. La Colombie-Britannique, le Canada et BC Hydro croient que le respect d'un PUE approuvé équivalra au respect de la *Loi sur les pêches* :

Les activités d'exploitation qui sont conformes aux modalités d'un PUE approuvé seront jugées conformes à la *Loi sur les pêches* (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 12).

Les activités d'exploitation qui sont conformes aux modalités d'un PUE approuvé par le MPO et, s'il y a lieu, à une autorisation accordée conformément à la *Loi sur les pêches* (et à un examen réalisé en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*), seront jugées conformes à la *Loi sur les pêches* (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 13).

146. Le Canada indique qu'il a dit clairement que sa participation au processus de PUE s'appuie sur la position selon laquelle « pour chaque installation, nous espérons atteindre au minimum des conditions de base qui sont tout à fait conformes à la *Loi sur les pêches* » (communication du Canada, mars 1999, p. 29).

147. Les auteurs de la communication sont d'avis que le processus de PUE ne donne pas lieu au respect des dispositions de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* (points de discussion des auteurs, janvier 1999, p. 4; sauf indication contraire, toutes les références mentionnées dans le présent paragraphe renvoient à ce document). En plus des enjeux mentionnés au paragraphe 140, les auteurs soulèvent les questions et font les allégations suivantes :

- En raison des retards relatifs au processus de PUE, on peut se demander s'il y a consensus au sujet du processus et même si celui-ci sera un jour mis en œuvre. Lorsqu'il a été annoncé en 1996, il devait permettre de passer en revue l'ensemble des 34 installations de BC Hydro sur cinq ans. À ce jour, les lignes directrices relatives aux PUE ne sont pas prêtes (p. 4). Les auteurs ont fait cette déclaration en janvier 1999; les lignes directrices ont été achevées le mois suivant.
- Jusqu'à maintenant, le processus de PUE n'a produit aucun résultat qui permettrait de conclure qu'il donnera lieu à l'application efficace de la *Loi sur les pêches* (p. 4).

148. Le groupe d'experts a dressé une liste de certaines des questions qu'il vaut la peine d'examiner dans le cadre de la vérification de l'efficacité du programme de PUE :

Au chapitre de la vérification de l'efficacité du programme de PUE, il sera important de tenir compte des aspects suivants :

- le calendrier d'élaboration et de mise en œuvre du PUE;
- la nature des modifications apportées aux licences d'exploitation des ressources hydriques, en vue d'atténuer ou d'éliminer les effets néfastes subis par l'habitat du poisson;
- le degré d'observation des termes modifiés des licences;
- la nature et l'efficacité du suivi, dans les cas de non-conformité à de telles modifications;
- l'intégration de l'ensemble des activités d'exploitation du réseau en tant que moyen efficace de produire des gains nets pour le poisson et son habitat;
- l'élaboration et l'application de mécanismes crédibles de mesure et d'évaluation des gains ou des pertes nettes au chapitre de l'habitat du poisson, pour chacune des installations et pour l'ensemble du réseau de BC Hydro;
- l'évaluation des effets de la PUE au chapitre de la réduction ou de l'élimination des effets néfastes subis par l'habitat du poisson et au chapitre de la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2), et une évaluation de la persistance de la DDP en dehors de la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2);
- dans la mesure où un plan donné d'utilisation de l'eau ne conduit pas à la délivrance d'une autorisation prévue au paragraphe 35(2), la nature et l'efficacité des suivis effectués par le MPO en vue d'assurer la conformité au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* et de réduire ou d'éliminer les effets néfastes subis par l'habitat du poisson (annexe 8, paragr. 94)¹⁸.

Selon le groupe d'experts :

En tant que stratégie visant l'application de la loi, le processus de PUE est, certes, prometteur. Cependant, comme le processus en est à ses débuts, il y a peu d'information sur le degré d'efficacité qu'il démontrera comme stratégie efficace d'application de la loi. L'évaluation de son efficacité devra attendre la mise en œuvre du processus, au cours des années à venir. La plupart des éléments importants relatifs à l'application de cette stratégie sont énumérés ci-dessus. Même si des négociations mènent à une PUE sanctionnée par le MPO, on ne peut compter absolument sur le respect par tous du plan en cause, ni sur le fait que des violations de l'article 35 sont exclues. Le MPO devra faire usage de tout son éventail de mécanismes d'application de la loi, pour assurer la protection et la conservation suffisantes de l'habitat du poisson (annexe 8, paragr. 95).

Le groupe d'experts mentionne que :

Le processus de PUE constitue un pas dans la bonne direction, en favorisant une protection accrue du poisson et de son habitat contre les effets nocifs de l'exploitation de ces installations hydroélectriques. À ce chapitre, il offre un cadre beaucoup plus rigoureux que les approches *ad hoc* présentement en vigueur, en ce

¹⁸ L'un des enjeux potentiels est la question de savoir si la délivrance d'une licence qui comporte des conditions approuvées par un ensemble d'intervenants autres que le Canada, et qui exige que BC Hydro apporte des changements opérationnels, notamment, pourrait influencer sur la volonté du Canada de prendre des mesures favorisant la conformité sur la base d'infractions aux dispositions du paragraphe 35(1) relativement aux dommages causés à l'habitat du poisson après la délivrance de la licence. Parallèlement à cela, on se demande si les chances de réussite du Canada dans un tel cas seront influencées par le processus de PUE.

qui a trait à la collecte de données, au relevé des effets nocifs et à l'élaboration de stratégies de protection (annexe 8, paragr. 90).

3.3 Poursuites et autres mesures d'application connexes

149. La présente section sur les poursuites et les mesures d'application connexes est subdivisée en trois sous-sections. On fournit d'abord des renseignements généraux. Ensuite, on donne de l'information sur le cadre politique qui s'applique aux poursuites et aux autres mesures connexes. Enfin, on fournit de l'information sur la nature et le niveau de ces activités, de même que sur leurs effets.

3.3.1 Poursuites et autres activités d'application connexes

150. La *Loi sur les pêches* autorise le gouvernement à poursuivre les parties qui contreviennent aux dispositions du paragraphe 35(1) de cette loi et elle prévoit l'imposition de peines aux personnes trouvées coupables d'une telle contravention. L'article 40 de la *Loi sur les pêches* est libellé comme suit :

40. Infractions et peines. (1) Quiconque contrevient au paragraphe 35(1) commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité :

- a) par procédure sommaire, une amende maximale de trois cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de trois cent mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines;
- b) par mise en accusation, une amende maximale d'un million de dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale d'un million de dollars et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines. (L.C. 1991, ch. 1, paragr. 10(1)).

D'autres dispositions de la *Loi sur les pêches* prévoient d'autres genres d'ordonnances en cas d'infraction au paragraphe 35(1). Par exemple, le paragraphe 79.2 contient une liste d'interdictions, ordonnances ou exigences qu'un tribunal peut établir lors d'une déclaration de culpabilité :

79.2. Ordonnances du tribunal. En plus de toute peine infligée et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, le tribunal peut rendre une ordonnance imposant à la personne déclarée coupable tout ou partie des obligations suivantes :

- a) s'abstenir de tout acte ou toute activité risquant d'entraîner, à son avis, la continuation de l'infraction ou la récidive;
- b) prendre les mesures qu'il estime justes pour réparer ou éviter les dommages aux poissons, aux pêcheries ou à l'habitat du poisson résultant ou susceptibles de résulter de la perpétration de l'infraction;
- c) publier, de la façon indiquée par lui, les faits liés à la perpétration de l'infraction;
- d) indemniser le ministre, en tout ou en partie, des frais qu'il a engagés pour la réparation ou la prévention des dommages résultant ou susceptibles de résulter de la perpétration de l'infraction;
- e) exécuter des travaux d'intérêt collectif à des conditions raisonnables;

- f) verser à Sa Majesté, en vue de promouvoir la protection du poisson ou de l'habitat du poisson ainsi que la gestion et la surveillance judicieuses des pêches ou de l'habitat du poisson, les montants qu'il estime indiqués;
- g) en garantie de l'acquittement des obligations imposées au titre du présent article, fournir le cautionnement ou déposer auprès de lui le montant qu'il estime indiqué;
- h) fournir au ministre, sur demande présentée par celui-ci dans les trois ans suivant la déclaration de culpabilité, les renseignements relatifs à ses activités que le tribunal estime justifiés en l'occurrence;
- i) se conformer aux autres conditions qu'il estime justifiées pour assurer la bonne conduite du contrevenant et empêcher toute récidive. (S.C. 1991, c.1, s.24)

151. Comme il est susmentionné, une des principales allégations des auteurs de la communication a trait au fait que le Canada tente rarement des poursuites contre BC Hydro pour des violations alléguées au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Les auteurs soutiennent que cela constitue une omission d'assurer l'application efficace de cette disposition de la législation canadienne de l'environnement à l'égard de BC Hydro. Par exemple, dans leur communication initiale, les auteurs soutiennent que le MPO n'a porté que deux accusations en vertu du paragraphe 35(1) contre BC Hydro depuis 1990. Les auteurs allèguent que « cette situation révèle que le gouvernement fédéral omet de façon constante d'appliquer de manière efficace le paragraphe 35(1) contre [BC] Hydro [...] » (communication des auteurs, avril 1997, p. 10).

152. Dans sa réponse, le Canada soutient qu'il a porté deux accusations contre BC Hydro relativement aux allégations d'infractions commises dans le secteur de la rivière Bridge et à la contestation judiciaire visant les installations de la rivière Cheakamus (ce qui porte à cinq le nombre total d'accusations) (réponse du Canada, juillet 1997, tableau 1, p. 17). Le Canada fournit également un tableau contenant la description de quatorze mesures administratives prises contre BC Hydro depuis 1990 (réponse du Canada, juillet 1997, tableau 1, p. 16 et 17; voir le paragr. 27 du présent document).

153. Dans un document intitulé *Reply of the Submitting Parties to the Canadian Response* (réplique des auteurs à la réponse du Canada, septembre 1997), les auteurs de la communication font l'observation suivante au sujet du tableau des mesures administratives prises par le Canada :

Huit des quatorze mesures énumérées autorisent la destruction, la détérioration et la perturbation du poisson ou de son habitat, trois ne sont que des lettres, deux ordonnent l'établissement de débit précis et une demande que des débits soient fixés. Ces quatorze mesures, dont trois seulement ont des répercussions positives sur l'habitat du poisson, ne visent que quatre des trente-trois installations citées dans la communication. Le Canada ne fournit aucune preuve que des mesures similaires ont été prises relativement aux 29 autres installations (réplique des auteurs à la réponse du Canada, septembre 1997, p. 5; ce sont les auteurs qui soulignent).

154. Dans des séries de questions datées du 3 février et du 21 avril 1999, on a demandé au Canada et à la province de fournir des informations au sujet de leurs politiques respectives

d'application de la loi, de même que sur les activités concrètes menées à cet égard. La section III.B.3.3.2 ci-après présente de l'information sur les politiques des deux gouvernements en matière d'application de la loi, tandis que la section III.B.3.3.3 décrit les activités d'application.

3.3.2 Information sur les politiques gouvernementales d'application de la loi

155. Les questions du 3 février 1999 demandaient de l'information sur l'élaboration par le Canada d'un cadre politique pour orienter le recours aux poursuites en tant qu'outil d'application de la loi :

Le Canada affirme avoir pris de nombreux types de mesures. Nous souhaitons obtenir de l'information sur trois catégories de politiques gouvernementales relatives à ces mesures :

- a) les politiques qui font état du plan général élaboré par le Canada en vue de l'application et de l'observation du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*;
- b) les politiques qui établissent les critères que le Canada utilise en vue de déterminer les mesures à prendre relativement à une violation particulière du paragraphe 35(1);
- c) les politiques qui expliquent l'objet de chacune des mesures prises par le gouvernement et le mode de fonctionnement de chacune d'elles.

Au chapitre des poursuites, par exemple, nous désirons connaître les politiques, les procédures ou les protocoles qui font état des critères permettant au Canada de prendre la décision d'effectuer ou non une enquête sur une violation possible du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* et d'entamer ou non une poursuite, le cas échéant. Nous souhaitons donc obtenir des documents qui traitent notamment :

- a) de l'examen des accusations;
- b) des recommandations portant sur ces accusations;
- c) de l'ouverture des enquêtes (questions du groupe d'experts, n° 1, 3 février 1999).

156. À l'automne 1999, le Canada a fourni une ébauche de politique datée du mois de juillet 1999 et intitulée *Fisheries Act Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions Compliance and Enforcement Policy* (à moins d'indication contraire, toutes les références indiquées dans la présente section renvoient à ce document).

Cette politique provisoire constitue une réponse directe à la question du 3 février 1999 susmentionnée. Le Secrétariat suppose que la politique provisoire n'était pas incluse dans la communication présentée en mars 1999 par le Canada, car l'ébauche (datée de juillet 1999) n'était pas terminée. Divers documents canadiens diffusés bien avant juillet 1999 font référence à des politiques d'application [voir, p. ex., Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson, diffusées en 1994 (p. 26) et révisées en 1998 (p. 16)], dans lesquelles on peut lire ce qui suit : « Si le promoteur ne respecte pas les modalités prescrites par le MPO et que cela nuit au poisson ou à son habitat, des mesures d'application de la loi seront prises en vertu de la *Loi sur les pêches*, conformément aux politiques de conformité du Ministère ». On ne sait pas exactement à quelles politiques ces documents font référence.

157. L'objet et la portée des Dispositions sur la protection de l'habitat et la prévention de la pollution : politique d'application de juillet 1999, sont les suivants :

La présente politique définit les principes généraux touchant l'application des dispositions de la *Loi [sur les pêches]* concernant la protection de l'habitat et la prévention de la pollution, et elle explique le rôle des responsables de la réglementation en matière de promotion, de contrôle et d'application de la législation. Il s'agit d'une politique nationale qui s'applique à quiconque exerce un pouvoir réglementaire, tant les ministres que le personnel d'exécution de la loi (p. 1).

158. L'ébauche de politique est subdivisée en huit grandes sections :

- Définition de l'application et de l'observation
- Principes directeurs
- Compétence et responsabilités
- Mesures de promotion de l'observation
- Inspection et enquête
- Réponses aux infractions
- Peines et ordonnances des tribunaux sur déclaration de culpabilité
- Poursuite civile par la Couronne pour recouvrer les coûts (p. ii)

Les paragraphes qui suivent résument l'information contenue dans ces sections.

159. À la section qui contient la définition des termes « application » et « observation », on définit diverses méthodes de promotion de l'observation et d'application de la loi. Les méthodes suivantes sont proposées pour promouvoir l'observation de la loi :

- i) communication et diffusion d'information;
- ii) sensibilisation du public;
- iii) consultation des parties visées par les dispositions de la *Loi sur les pêches*;
- iv) aide technique (p. 3).

Les approches proposées pour l'application de la loi sont les suivantes :

- i) inspections de contrôle de l'observation;
- ii) enquêtes sur les infractions;
- iii) émission d'avertissements, de directives par les inspecteurs, d'autorisations et d'ordonnances ministérielles, sans judiciarisation;
- iv) judiciarisation, par exemple, injonctions, poursuites, ordonnances des tribunaux sur déclaration de culpabilité, et poursuites civiles visant à recouvrer les coûts (p. 3).

160. La section relative aux principes directeurs définit six principes, à savoir :

- L'observation des dispositions sur la protection de l'habitat est obligatoire.
- On favorisera l'observation volontaire en communiquant avec les parties touchées par les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat, et en consultant ces parties.

- Le personnel chargé de l'application appliquera les dispositions de la loi et des règlements d'une manière équitable, prévisible et uniforme. Les règles, peines et processus prévus par la loi seront appliqués.
- Le personnel chargé de l'application appliquera les dispositions de la loi et les règlements y afférents en s'intéressant particulièrement à la prévention des dommages au poisson et à son habitat qui pourraient découler de la modification physique ou de la pollution des eaux fréquentées par les poissons.
- Le personnel chargé de l'application réagira aux infractions apparentes aux dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat, en accordant la priorité aux infractions qui ont entraîné les dommages les plus importants ou présenté le plus grand risque de dommage pour le poisson, son habitat, ou encore pour la consommation humaine de poisson; le personnel prendra des mesures conformes à la politique d'application.
- On encouragera le public à signaler toute infraction apparente aux dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat, et le personnel responsable de l'application de la loi réagira à toute infraction signalée (p. 4).

161. La section de la politique provisoire relative à la compétence et à la responsabilité porte sur les rôles et les pouvoirs des divers intervenants gouvernementaux en matière d'application de la *Loi sur les pêches*. On y précise que le procureur général du Canada est responsable de tous les litiges qui ont trait à la *Loi sur les pêches* :

Les agents des pêches, les garde-pêche et les inspecteurs peuvent porter des accusations dans les cas d'infraction à la Loi, mais la décision finale quant aux poursuites revient au procureur général du Canada, ou, si l'accusation est portée par une province, au procureur général de cette province. Dans le cas d'une demande d'injonction ou d'une poursuite civile visant à recouvrer les coûts engagés dans diverses situations, et dont le recouvrement est autorisé par la Loi, le personnel chargé de l'application recommandera de telles mesures au personnel du procureur général du Canada. Les avocats représentant le procureur général du Canada prennent la décision finale en ce qui concerne les injonctions ou les poursuites civiles (p. 9).

La politique provisoire indique que les tribunaux prennent la décision finale en ce qui a trait aux poursuites, aux demandes d'injonction et aux poursuites civiles entreprises en vertu des dispositions relatives à la protection de l'habitat, y compris pour ce qui est des peines à infliger ou des mesures correctives à prendre (p. 9).

Il est mentionné dans la politique provisoire que le MPO a pour principale responsabilité l'application de la *Loi sur les pêches*, ce qui comprend l'application des dispositions relatives à la perturbation de l'habitat du poisson (p. 5). Le document indique qu'on peut nommer des fonctionnaires provinciaux pour faciliter l'application de la Loi : en vue de la mise en œuvre des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat, les gouvernements provinciaux et territoriaux collaborent à la promotion de l'observation de la loi et à l'application de ces dispositions. Cette collaboration comprend, dans certains cas, la désignation de responsables de l'application provinciaux et territoriaux à titre d'agents des pêches ou d'inspecteurs en vertu de la Loi (p. 5). La politique provisoire

indique que le personnel chargé de l'application est composé d'agents des pêches et de garde-pêche (en vertu de l'article 5) ou d'inspecteurs, en vertu de l'article 38 de la *Loi sur les pêches* (p. 6). La politique provisoire dresse la liste des pouvoirs des agents des pêches et des garde-pêche, entre autres le pouvoir de diriger des inspections et le pouvoir de procéder à des arrestations (p. 7).

162. La politique provisoire détermine et analyse un ensemble de mesures de promotion de l'observation. On y mentionne notamment la délivrance d'autorisations. La politique prévoit ce qui suit :

Les dispositions de la *Loi sur les pêches* portant sur la protection de l'habitat établissent les pouvoirs d'autoriser des activités qui autrement constitueraient une infraction à la loi. En vertu du paragraphe 35(2) de la Loi, des autorisations peuvent être émises relativement à la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson (p. 10 et 11).

En vertu de la politique provisoire, quiconque détériore, détruit ou perturbe l'habitat du poisson sans autorisation commet une infraction à la *Loi sur les pêches* (p. 11).

163. La politique provisoire décrit également le contrôle de l'observation comme une méthode de promotion de l'observation. En vertu de la politique, le contrôle de l'observation vise à s'assurer que les activités régies par la *Loi sur les pêches* sont exécutées conformément aux dispositions de la Loi, aux règlements, aux ordonnances ministérielles et aux conditions de l'autorisation. On poursuit en disant que les inspecteurs vérifieront également l'observation des injonctions et des ordonnances des tribunaux émises en vertu de la Loi. Le contrôle de l'observation peut également permettre d'évaluer les effets potentiellement néfastes pour l'environnement qui peuvent découler d'infractions apparentes à la Loi (p. 14 et 15). La politique provisoire énumère plusieurs moyens de contrôler l'observation :

- inspections par des inspecteurs;
- communication obligatoire d'information par les personnes réglementées;
- contrôle des exigences réglementaires en vertu de la Loi ou des règlements (p. 15).

164. La section qui porte sur les inspections et les enquêtes indique que les inspections et les enquêtes constituent les deux principales activités d'application menées par le personnel chargé de l'application. On y mentionne que l'inspection a pour objet de vérifier l'observation de la loi. Par ailleurs, il est indiqué dans cette section que la priorité du programme d'inspection dépendra des antécédents en matière d'observation, ainsi que des risques pour les ressources halieutiques. On y mentionne que des calendriers d'inspection sont fixés pour vérifier l'observation des exigences des avertissements, directives et ordonnances du MPO, entre autres sources.

La politique provisoire indique que l'enquête a pour objet de recueillir des preuves qu'une infraction aux dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat a été commise (p. 16). Il est mentionné dans cette politique qu'un agent des pêches, un garde-pêche ou un inspecteur mènera une enquête lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise (p. 16).

165. La politique provisoire traite longuement des mesures prises dans les cas d'infractions (p. 17 à 24). Cette section du document contient des informations sur cinq sujets. Premièrement, elle traite de la question de savoir dans quelles circonstances une infraction doit faire l'objet d'une mesure d'application de la loi :

Si le personnel chargé de l'application de la loi dispose de suffisamment de preuves [...] qu'une infraction aux dispositions de la Loi relatives à la protection de l'habitat a été commise, il décidera alors qu'elle est la mesure appropriée à prendre (p. 17).

166. Deuxièmement, elle traite des facteurs à prendre en compte lors de l'évaluation de la nature d'une infraction :

Il faut tenir compte des facteurs suivants lors de l'évaluation de la nature d'une infraction :

- la gravité des dommages réels ou potentiels à l'habitat du poisson, aux ressources halieutiques et à la population humaine;
- l'intention du contrevenant allégué;
- la question de savoir s'il s'agit d'une récidive;
- la question de savoir si on a tenté de cacher de l'information ou de contourner autrement les objectifs et les exigences des dispositions relatives à la protection de l'habitat (p. 17).

167. Troisièmement, on explique le but des mesures d'application, c'est-à-dire :

Le résultat souhaité [d'une mesure d'application] est l'observation de la Loi dans le plus court délai possible sans la récurrence des infractions, afin de protéger le poisson et son habitat. Il faut tenir compte des facteurs suivants :

- les antécédents du contrevenant en matière d'observation des dispositions relatives à la protection de l'habitat;
- la volonté du contrevenant de collaborer avec le personnel chargé de l'application;
- des preuves concrètes que des mesures correctives ont été prises et la portée de ces mesures;
- l'existence de mesures d'application prises par d'autres autorités fédérales ou provinciales (p. 17-18).

168. Quatrièmement, on indique que le Canada s'efforcera de prendre des mesures uniformes dans les cas d'infraction :

Le personnel chargé de l'application vise l'uniformité dans [ses] réponses aux infractions. Par conséquent, il examinera comment on traite ou on a traité des situations similaires ailleurs au Canada (p. 18).

169. La section traitant des mesures prises en cas d'infraction présente une conclusion des cinq mesures d'application relatives à des infractions, ainsi que les circonstances dans lesquelles chacune de ces mesures peut être prise. Ces mesures sont les suivantes : 1) avertissements; 2) directives données par les inspecteurs; 3) ordonnances du Ministre; 4) injonctions;

5) poursuites. La politique provisoire indique que les cinq mesures ne sont pas mutuellement exclusives; on peut en appliquer plus d'une dans des situations particulières.

Des avertissements sont donnés dans les cas d'infractions relativement mineures lorsque le présumé contrevenant a fait des efforts raisonnables pour atténuer ou éliminer les effets néfastes. Les avertissements doivent être confirmés par écrit et cette confirmation doit comprendre un énoncé selon lequel des mesures d'application peuvent être prises si le contrevenant ne tient pas compte de l'avertissement, ainsi qu'une indication que les avertissements seront pris en compte en cas de récidive. Conformément à la politique provisoire, on peut entreprendre une poursuite lorsqu'un avertissement a été émis, mais que la personne visée n'observe toujours pas la loi (p. 19).

Les directives données par les inspecteurs semblent être associées uniquement aux situations comportant des rejets anormaux de substances nocives, et non aux infractions au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* qui entraînent la détérioration de l'habitat du poisson. Nous ne les avons par conséquent pas résumées.

La politique provisoire indique que le paragraphe 37(1) de la *Loi sur les pêches* autorise le Ministre, ou son délégué, à demander des renseignements sur tout ouvrage ou toute entreprise qui lui permettront de déterminer s'il y a infraction ou risque d'infraction à la Loi. En vertu de la politique, le défaut de répondre à une telle demande dans un délai raisonnable mènera vraisemblablement à une poursuite (p. 20). La politique provisoire indique par ailleurs que le ministre peut émettre des ordonnances exigeant que des modifications soient apportées à l'ouvrage, restreindre l'exploitation de l'ouvrage ou ordonner la fermeture de l'ouvrage ou de l'entreprise pour une période donnée. Le ministre doit obtenir l'approbation du gouverneur en conseil avant d'émettre des ordonnances de fermeture, ainsi que d'autres ordonnances, sauf si un règlement l'autorise à le faire (p. 20).

On explique dans la politique provisoire que ces ordonnances visent à éviter qu'une infraction soit commise ou répétée. On y mentionne que le recours aux ordonnances est indiqué si une infraction a été commise ou risque de l'être et qu'il est peu probable que le présumé contrevenant prenne les mesures nécessaires à moins d'être obligé de le faire en vertu d'une ordonnance. La politique provisoire indique que le défaut de se conformer à une ordonnance entraînera une poursuite (p. 21). Elle mentionne également que les ordonnances peuvent être utilisées conjointement avec les poursuites si l'infraction justifie une poursuite (voir ci-après).

Une injonction est une ordonnance d'un tribunal visant à mettre fin à une activité qui constitue une infraction aux dispositions relatives à la protection de l'habitat. La politique provisoire indique que le personnel chargé de l'application recommandera au procureur général d'émettre une injonction lorsque la poursuite de l'activité que l'on présume être une infraction à la *Loi sur les pêches* constitue une menace importante et immédiate au poisson ou à son habitat et lorsqu'une ordonnance ne permettra pas de régler le problème en temps opportun ou qu'elle n'est pas observée (p. 21). Il est mentionné dans la politique provisoire que l'État peut, entre autres mesures, entreprendre une poursuite et demander une injonction simultanément (p. 21).

Enfin, la politique provisoire présente une analyse des poursuites et décrit cette mesure comme la mesure privilégiée dans certaines situations, et la mesure requise dans d'autres cas.

Les poursuites constituent la mesure privilégiée lorsque la preuve établit que :

- l'infraction a entraîné un risque pour le poisson ou pour son habitat;
- l'infraction a entraîné la détérioration, la destruction ou la perturbation d'habitats du poisson productifs (sans l'autorisation du ministre des Pêches et des Océans);
- le présumé contrevenant avait déjà reçu un avertissement relativement à l'activité en cause et il n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour mettre fin à l'infraction ou l'éviter;
- le présumé contrevenant avait déjà été reconnu coupable d'une infraction similaire.

On intentera des poursuites dans les cas où la preuve établit ce qui suit :

- il y a clairement une infraction délibérée;
- le présumé contrevenant a délibérément fourni de l'information erronée ou trompeuse à un agent d'application de la loi;
- le présumé contrevenant a entravé le travail d'un agent d'application de la loi ou a modifié un bien saisi en vertu de la Loi;
- le présumé contrevenant a caché ou tenté de cacher ou de détruire de l'information ou des éléments de preuve après l'infraction;
- le présumé contrevenant a omis de prendre toutes les mesures raisonnables pour se conformer à une directive ou une ordonnance émise conformément à la Loi (p. 23)

La politique provisoire indique que des poursuites sont intentées sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire dans le cas de la plupart des infractions aux dispositions relatives à la protection de l'habitat. Dans les autres cas, le procureur de la Couronne peut procéder par mise en accusation. Dans ces cas, au moment de la condamnation, le juge peut infliger des peines plus sévères que celles qui sont autorisées dans les cas de déclaration de culpabilité par procédure sommaire (p. 23).

170. Comme aucune condamnation n'a été prononcée contre BC Hydro, pour autant que sache le Secrétariat, le présent dossier factuel ne traite pas de la partie de la politique provisoire qui porte sur les peines et les ordonnances des tribunaux prononcées à la suite d'une condamnation (p. 25 et 26). Le dossier factuel ne traite pas non plus de la section portant sur les poursuites civiles intentées par l'État pour recouvrer les coûts engagés, car ce genre de poursuites ne s'applique pas à la présumée infraction dont il est question dans la communication qui nous occupe.

Comme nous l'avons mentionné au début puis répété tout au long du résumé ci-dessus, la politique de juillet 1999 n'est qu'un document provisoire. En février 2000, aucune information n'avait été fournie quant à la question de savoir si le document était achevé ou si le MPO effectue le suivi de son élaboration. Dans sa réponse du 8 septembre 1999 à la communication SEM-98-004 [réponse du Canada, septembre 1999 (SEM-98-004)], le Canada mentionne que la politique provisoire est élaborée sur le modèle de la Politique d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Le Canada

poursuit sa réponse en disant que la politique provisoire, qui est en cours d'élaboration, devait être achevée et diffusée en 1999. Il mentionne également que, parallèlement à l'élaboration de ce document, Environnement Canada utilise des versions de travail à l'échelon régional pour orienter l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution [réponse du Canada, septembre 1999 (SEM-98-004), p. 13].

Le Secrétariat fait un résumé exhaustif du document malgré qu'il ne s'agisse que d'une version provisoire et malgré ces incertitudes, étant donné que la politique provisoire est le seul document existant qui offre une orientation stratégique pour l'utilisation des différents outils d'application de la loi. Par conséquent, la politique provisoire semble contenir de l'information importante sur la position actuelle du gouvernement (même si cette position n'est pas encore officiellement adoptée) à l'égard d'une stratégie globale d'utilisation des différentes méthodes d'application.

171. La politique provisoire prévoit la réalisation d'une évaluation dans les cinq ans suivant sa mise en œuvre :

Dans les cinq ans de la mise en œuvre de la politique d'application, le ministère des Pêches et des Océans et le ministère de l'Environnement examineront l'application de celle-ci par leurs fonctionnaires, dans le but de déterminer si les activités d'application vont dans le sens de la politique et s'il y a lieu d'apporter des modifications à ces activités ou à la politique (p. 2).

On ne sait pas exactement à quel moment débute la période de cinq ans. Il n'est pas précisé dans la politique provisoire si elle débute en juillet 1999 (date du document), lorsque la politique sera parachevée (le cas échéant), ou à un autre moment.

À l'heure actuelle, on dispose de peu d'information sur l'application de cette politique provisoire. Par conséquent, aucun renseignement n'a été fourni quant à la question de savoir si les activités d'application sont conformes à la politique ou s'il y a lieu d'apporter des modifications à ces activités ou à la politique.

3.3.3 Information sur les ressources, les activités et les résultats du gouvernement en matière d'application

172. En plus des renseignements sur l'existence et le contenu de politiques d'application, on a cherché à obtenir de l'information sur la nature des activités d'application menées par le gouvernement. On a voulu plus précisément obtenir de l'information sur le niveau de ressources affectées à ces activités, sur le niveau des activités d'application du gouvernement et sur les résultats ou l'efficacité de ces activités. Dans les questions du 21 avril 1999, on demandait de plus amples renseignements sur le niveau des ressources allouées aux activités d'application

Pour chacune des années entre 1994 et 1998 inclusivement, veuillez préciser les niveaux de ressources humaines (employés à temps plein) et financières (enveloppes budgétaires) que le MPO et les organismes provinciaux ont consacrés à l'application du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en Colombie-Britannique. Dans la mesure où l'information est disponible, veuillez indiquer la

répartition de ces ressources selon le type d'activités (p. ex., surveillance, enquêtes et application) (questions du groupe d'experts, n° 3, 21 avril 1999).

Dans cette série de questions, on a également cherché à obtenir davantage d'information sur le niveau et les conséquences des activités relatives à l'application (nombre d'inspections, etc.) :

Pour la même période, veuillez fournir toutes les données qui n'ont toujours pas été présentées au sujet des activités d'application et d'observation des dispositions du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en Colombie-Britannique. Nous souhaitons notamment obtenir des données relatives aux *niveaux* d'activités d'application (p. ex., nombre d'enquêtes et d'inspections) et aux *résultats* de ces activités. Au chapitre des résultats, par exemple, le rapport annuel de 1996–1997 que le MPO a présenté au Parlement fournit des renseignements sur les condamnations prononcées au cours des exercices 1994–1995, 1995–1996 et 1996–1997. Veuillez fournir des renseignements similaires pour les exercices 1997–1998 et 1998–1999, dans la mesure où ceux-ci sont disponibles. Veuillez également fournir de l'information au sujet des peines imposées à la suite des infractions au paragraphe 35(1) commises en Colombie-Britannique (p. ex., nombre et valeur monétaire des amendes imposées à la suite de ces infractions) (questions du groupe d'experts, n° 4, 21 avril 1999).

173. La réponse du 11 juin 1999 aux questions du 21 avril ne contenait aucune donnée provenant de la province. Dans une communication datée de mars 1999, la province a fourni les renseignements suivants au sujet du personnel :

Le ministère du Procureur général a reconnu que l'application de la législation de l'environnement est complexe et technique, et qu'elle nécessite des connaissances spécialisées; ainsi, en 1989, il a mis sur pied un groupe de procureurs spécialisés en protection de l'environnement. Les huit membres du groupe, qui sont des avocats de la Couronne à temps plein, ont pour mandat d'accorder la priorité à l'audition de causes liées à l'environnement (présentation du METP, mars 1999, p. 8 et 9).

La province signale en outre que le Service des agents de conservation du METP est l'autorité désignée en vertu de la *Loi sur les pêches* (présentation du METP, mars 1999, p. 7).

En ce qui a trait au niveau des activités relatives à l'application, la province affirme qu'on a souvent recours à la *Loi sur les pêches*, plus de 600 mesures et 93 poursuites ayant été entreprises sur quatre ans (présentation du METP, mars 1999, p. 7). La province ne donne aucune précision sur cette période et elle ne fournit pas non plus de renseignements sur la nature ou les résultats des 600 mesures ou des 93 poursuites. Les bulletins *Habitat Enforcement*, affichés sur le site Web du MPO (www-heb.pac.dfo-mpo.gc.ca), contiennent de l'information sur les condamnations obtenues par la province.

La province fournit des renseignements sur diverses autres initiatives d'application qui ne sont pas axées sur les poursuites. Ces initiatives comprennent des activités d'observation volontaire et de sensibilisation, de même que des accords de compensation [on mentionne

le *Peace/Williston Fish and Wildlife Compensation Agreement*, conclu en 1989, qui prévoit le versement annuel de 800 000 \$ (400 000 \$ pour le poisson), et le *Columbia Basin Fish and Wildlife Compensation Agreement*, conclu en 1993, qui prévoit le versement d'un montant de 3,2 millions de dollars (entre 1,5 million et 1,7 million pour le poisson); on indique aussi que BC Hydro établit un fonds similaire pour le *Bridge River/Coastal Fish and Wildlife Compensation Program* (programme de compensation pour le poisson et la faune de la rivière Bridge et des zones côtières)] (présentation du METP, mars 1999, p. 4; voir la communication de BC Hydro, février 1999, p. 16 à 18, qui contient une analyse des diverses mesures administratives et activités menées en collaboration qui permettent de limiter ou d'atténuer les effets des exploitations de BC Hydro sur l'habitat du poisson). La province fournit en outre des copies de plusieurs ordonnances provisoires visant BC Hydro qui ont été délivrées depuis la présentation de sa communication. Ces ordonnances sont les suivantes : détournement de la rivière Herber, 22 décembre 1998; barrage Ruskin sur la rivière Stave, 22 décembre 1998; détournement de la rivière Salmon, 2 décembre 1998; rivière Coquitlam, 16 décembre 1998; installation de production de la rivière Puntledge, 10 novembre 1997; barrage et centrale de la rivière Alouette, 3 octobre 1997; aménagement hydroélectrique de la rivière Campbell, 13 octobre 1997.

174. BC Hydro a fourni de l'information sur ses investissements dans des activités visant l'habitat du poisson. La société mentionne qu'en 1986, elle employait deux biologistes des pêches et qu'elle compte maintenant vingt employés spécialisés dans le domaine des pêches, ainsi que six autres spécialistes des pêches affectés aux programmes de compensation des réseaux de la rivière Peace et du fleuve Columbia. BC Hydro soutient que le plan d'utilisation de l'eau nécessitera l'embauche de cinq autres biologistes, que ce niveau de dotation, ajouté aux frais fixes et aux dépenses de la société, coûte environ cinq millions de dollars et que ce coût va croissant. BC Hydro ajoute que des dépenses additionnelles pour des questions relatives aux pêches (mise en valeur de l'habitat, programmes de compensation et planification de l'utilisation de l'eau) coûtera quelque dix millions de dollars en 1999 (communication de BC Hydro, février 1999, p. 16).
175. En ce qui a trait à l'information fournie par le Canada au sujet du budget affecté à l'application de la loi, les auteurs de la communication mentionnent qu'ils n'ont pas été en mesure d'obtenir des renseignements fiables sur le budget alloué par le MPO à la surveillance, aux enquêtes et à l'application du paragraphe 35(1). Les auteurs croient par contre comprendre que le budget du MPO consacré à ces activités a été considérablement réduit ces dernières années et qu'il y a trop peu d'employés qualifiés pour assurer une surveillance et une application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat (points de discussion des auteurs de la communication, janvier 1999, p. 6).
176. Le Canada fournit certains renseignements en réponse à la question n° 3, que nous avons résumés ci-après. En ce qui a trait aux ressources financières affectées à l'application du paragraphe 35(1) en Colombie-Britannique, le Canada mentionne qu'il ne tient pas de registre détaillé à cet égard. Dans sa réponse, le Canada ajoute qu'il n'y a pas d'allocation budgétaire particulière pour les activités d'application des dispositions relatives à l'habitat (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 6). Par conséquent, le dossier factuel n'indique pas le montant total affecté à l'application de la loi. Il ne présente pas non

plus une ventilation de l'affectation des ressources financières aux diverses activités d'application, par exemple, la surveillance, les enquêtes et l'application en tant que telle, parce que cette ventilation n'a pas été fournie.

177. À la section 1.4.2 de sa réponse de mars 1999, le Canada donne des exemples illustrant le temps et les efforts qu'il a consacrés au dossier concernant les allégations commises dans le secteur de la rivière Bridge et à la contestation judiciaire visant les installations de la rivière Cheakamus; le Canada fournit en outre un montant à l'appui de son affirmation selon laquelle les litiges sont coûteux (communication du Canada, mars 1999, p. 9 à 13).

BC Hydro fournit des renseignements au sujet de la poursuite dans l'affaire de la rivière Bridge. La société soutient que le procès a probablement été l'affaire la plus longue relativement à l'application de la *Loi sur les pêches* au Canada (communication de BC Hydro, février 1999, p. 11). L'audience publique a duré deux semaines et demi et le procès a accaparé le tribunal pendant 10 semaines. Le coût que doit assumer BC Hydro pour assurer sa défense, excluant le coût des études, de la remise en état et des activités opérationnelles liées aux mesures de restauration avant, pendant et après l'incident, atteignait probablement entre un et deux millions de dollars canadiens (communication de BC Hydro, février 1999, p. 11).

178. Pour ce qui est des ressources humaines affectées à l'application du paragraphe 35(1) en Colombie-Britannique, le Canada indique qu'il ne conserve pas de données détaillées sur les ressources humaines affectées à l'application de la Loi (réponse du 11 juin 1999 aux questions du 21 avril 1999, p. 6). Par conséquent, il n'y a pas de données sur la répartition des ressources humaines en fonction des diverses activités, par exemple, la surveillance, les enquêtes et l'application comme telle.

Le Canada précise que les activités d'application sont effectuées par des agents des pêches, des biologistes, ingénieurs, techniciens et chercheurs spécialistes de l'habitat. Il ajoute que les agents des pêches sont polyvalents, qu'ils réglementent les pêches commerciale, sportive et autochtone et qu'ils s'acquittent de tâches liées à l'habitat. Il indique qu'il a environ 130 agents des pêches à temps plein et 30 agents saisonniers, et estime que 10 % de leur temps est consacré à l'application des dispositions relatives à l'habitat. Selon le Canada, entre 1994–1995 et 1998–1999, le nombre d'agents des pêches en Colombie-Britannique est demeuré inchangé (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999 p. 6).

179. Le Canada affirme que le personnel de la gestion de l'habitat est également « polyvalent ». Il signale qu'environ 55 employés de ce service sont investis de pouvoirs et exécutent des tâches d'application et qu'en 1994, on évaluait à 7 % le temps que les employés de la gestion de l'habitat en Colombie-Britannique consacrent à l'application des dispositions relatives à l'habitat. On ne savait pas exactement si cette évaluation s'applique aux années suivantes. Le Canada déclare qu'entre 1994–1995 et 1998–1999, le nombre d'employés à la gestion de l'habitat en Colombie-Britannique est demeuré constant (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 6).

180. Le Canada a fait les déclarations suivantes relativement aux ressources qu'il affecte à la protection de l'habitat du poisson conformément à l'article 45 de l'ANACDE :

- Dans un contexte où les ressources humaines sont restreintes, il faut prendre des décisions sur la façon de les répartir. Ces décisions ont été prises de bonne foi, conformément à l'article 45 de l'ANACDE. Les activités d'application sont directement liées aux décisions de dotation et le MPO est d'avis que les décisions qu'il a prises à cet égard sont judicieuses et tiennent compte des préoccupations publiques (communication du Canada, mars 1999, p. 20, soulignement dans l'original).
- Le personnel du MPO doit protéger le poisson et son habitat d'une diversité d'ouvrages et d'entreprises, par exemple, le développement urbain, l'exploitation forestière, l'agriculture, l'aménagement des zones riveraines, les projets linéaires, les aménagements à des fins récréatives, l'extraction de gravier, l'exploitation de mines en roche dure et l'exploitation de placers, notamment. Le MPO déploie de grands efforts en vue de faire respecter les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à l'habitat (communication du Canada, mars 1999, p. 19 et 20).
- Le mandat du MPO est très large, mais le Ministère dispose d'une main-d'œuvre limitée qui doit s'acquitter de tâches multiples dans le cadre de ce mandat (communication du Canada, mars 1999, p. 3 et 4).

Les auteurs de la communication disent ceci à ce sujet :

Le Canada s'appuie sur l'article 45 de l'ANACDE pour expliquer le petit nombre de poursuites intentées dans les cas de dommages causés de façon soutenue et répétée à l'habitat du poisson par les installations hydroélectriques. En vertu de l'article 45, une Partie n'aura pas omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement lorsque l'omission de cette Partie résulte d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement *d'autres problèmes environnementaux* considérés comme ayant une priorité plus élevée.

Les auteurs de la communication ont des doutes au sujet de l'affirmation du Canada et signalent que ce dernier n'a présenté aucun élément de preuve indiquant que l'omission d'appliquer l'article 35 résulte d'une décision prise de bonne foi pour financer d'autres priorités environnementales, plutôt que d'un sous-financement des programmes visant le poisson ou encore de la décision du gouvernement d'accorder la priorité à d'autres problèmes non environnementaux. Si le gouvernement du Canada veut s'appuyer sur l'article 45, il doit fournir de plus amples renseignements (communication des auteurs, 24 mars 1999, p. 4 et 5).

181. Dans sa réponse du 11 juin 1999 aux questions du 21 avril 1999, le Canada fournissait de l'information sur le niveau des activités d'application (question n° 4). Plus particulièrement, le Canada a fourni des tableaux indiquant les condamnations et les peines infligées signalées en Colombie-Britannique en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Ces tableaux sont reproduits ci-après.

Tableau 1. Condamnations et peines signalées en Colombie-Britannique en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*

Année	Condamnations – paragraphe 35(1)
1994–1995	37
1995–1996	30
1996–1997	32
1997–1998	24
1998–1999	21

Année	Total des amendes	Montant affecté à la restauration de l’habitat ¹	Ordonnances – restauration de l’habitat ²
1994–1995	117 295 \$	82 189 \$	7
1995–1996	111 051 \$	44 000 \$	2
1996–1997	55 950 \$	26 500 \$	3
1997–1998	199 301 \$	141 981 \$	2
1998–1999	178 724 \$	137 799 \$	6

¹ Partie du montant total des amendes qui a été affecté à la restauration ou à la mise en valeur de l’habitat du poisson.

² Ordonnances des tribunaux visant la restauration des habitats du poisson touchés, qui doit être effectuée aux frais du contrevenant, *en plus* des amendes.

Ces condamnations comprennent les affaires dans lesquelles la province était l’organisme responsable. Le Canada a mentionné qu’il « ne tient pas de registre détaillé sur le nombre d’inspections et d’enquêtes effectuées en Colombie-Britannique », car cela ne serait pas pratique (réponse du 11 juin 1999 aux questions du 21 avril 1999, p. 7).

182. À l’alinéa 1.4.3c) de la réponse qu’il a présentée en mars 1999, le Canada précise qu’il continue d’offrir à ses employés une formation relative aux fonctions de témoin officiel en raison de la complexité croissante des poursuites et des enquêtes en matière d’environnement. On pouvait lire dans le bulletin *Habitat Enforcement* d’octobre 1998 que les activités de formation et de responsabilisation entreprises récemment dans la région du Pacifique par le MPO ont permis de faire passer le nombre d’employés (de la Direction de l’habitat et de la mise en valeur) ayant la formation et la désignation adéquates d’une dizaine environ à 54 (MPO, bulletin *Habitat Enforcement*, octobre 1998, p. 3).

Le rapport annuel 1997–1998 du MPO au Parlement contient les passages suivants qui portent sur la formation :

[D]ans la région du Pacifique, en 1997–1998, on constate un effort renouvelé d’amélioration de la capacité d’application de la loi relativement à l’habitat grâce à des ateliers de formation et des cours sur l’application régionale de la loi relativement à l’habitat, les habitats contaminés du poisson et la formation des témoins-experts. Les participants aux cours comprenaient des représentants des organismes d’application de la loi provinciaux [...] et d’autres ministères fédéraux [...]. (Rapport annuel au Parlement, Gestion de l’habitat du ministère des Pêches et des Océans, du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1998, chapitre 6).

Il est également mentionné dans le rapport annuel du MPO que la Région du Pacifique a entrepris la publication d'un bulletin périodique sur l'application de la loi en matière d'habitat. Le bulletin *Habitat Enforcement* sert à :

- informer le personnel chargé de l'application de la loi [...] au sujet particulièrement des poursuites, du matériel de référence et des cours de formation à venir, ainsi que de l'utilisation des pouvoirs et des outils d'application des règlements;
- informer le personnel fédéral et provincial, les groupes d'intérêt ainsi que le public en général des questions d'application des règlements relatives à l'habitat, des poursuites judiciaires, des accusations, des condamnations et des statistiques (Rapport annuel au Parlement, Gestion de l'habitat du ministère des Pêches et des Océans, du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1998, chapitre 6).

183. Le Canada indique qu'il continuera d'enquêter et de porter des accusations en vertu de la *Loi sur les pêches* lorsqu'il aura des preuves à l'appui (communication du Canada, mars 1999, p. 14). Si on ne dispose pas de renseignements tel que précisé ci-dessus (voir, p. ex., les paragr. 169 et 170), il est impossible de fournir des informations additionnelles sur la conformité du recours par le Canada aux poursuites avec l'approche définie dans la politique d'application provisoire ou avec toute autre politique qui pourrait avoir un rapport avec cette stratégie d'application.

184. À l'alinéa 1.4.3d) de la réponse qu'il a présentée en mars 1999, le Canada souligne qu'il importe de noter que, jusqu'à maintenant, les poursuites engagées contre BC Hydro n'ont eu aucun effet bénéfique direct sur les ressources halieutiques (communication du Canada, mars 1999, p. 14). Le Canada soutient également que les procédures judiciaires ont manifestement été efficaces, indirectement. Les procédures judiciaires, par exemple, ont sans doute encouragé BC Hydro à tenir compte des exigences de la *Loi sur les pêches* et des besoins des ressources halieutiques (communication du Canada, mars 1999, p. 14).

Dans le bulletin *Habitat Enforcement* d'octobre 1998, (qu'on peut consulter sur le site Web du MPO), le Canada décrit les avantages du règlement du litige dans le secteur de la rivière Bridge.

BC Hydro affectera 600 000 \$ à la restauration de l'habitat du poisson à la suite de la conclusion d'une entente avec le MPO visant à éviter deux poursuites contre la société. BC Hydro a accepté d'assurer un débit de 3,0 m³/s à partir du barrage vers la rivière Bridge. Cette mesure permet de rétablir le niveau d'eau dans une portion de 4 km de la rivière qui était asséchée depuis 50 ans et favorise le retour du poisson. La société devra investir jusqu'à 500 000 \$ pour modifier la structure actuelle du barrage de manière à contrôler l'apport d'eau en période de ruissellement élevé. BC Hydro investira également jusqu'à 100 000 \$ dans la restauration de l'habitat dans la partie asséchée de la rivière (MPO, bulletin *Habitat Enforcement*, octobre 1998, p. 1).

Le groupe d'experts affirme également que les poursuites ont donné des résultats positifs :

[...] les initiatives mises en œuvre à la suite du règlement de la poursuite relative aux installations de la rivière Bridge ont eu des effets indirects qui se sont avérés positifs pour l'habitat du poisson. La poursuite visant les installations de la rivière Cheakamus a également donné des résultats favorables (annexe 8, paragr. 68).

185. BC Hydro est d'avis que les poursuites constituent un outil important d'application efficace de la loi, mais qu'il demeure inadéquat (communication de BC Hydro, février 1999, p. 1). La société pense également que les poursuites intentées en vertu de l'article 35 présentent certaines faiblesses fondamentales en tant qu'outils d'application, notamment pour les raisons suivantes :

- Il s'agit de mesures réactives, prises une fois que la détérioration de l'habitat a eu lieu.
- Il s'agit de procédures qui coûtent cher et peuvent prendre énormément de temps.
- Elles peuvent nuire aux programmes de coopération.
- Elles excluent tout autre intérêt (communication de BC Hydro, février 1999, p. 1).

BC Hydro poursuit en affirmant que l'efficacité d'une poursuite en tant qu'outil d'application de la loi ne tient pas à l'utilisation qu'on en fait, mais à la menace d'une action de longue haleine; c'est pourquoi elle incite les intervenants à gérer l'habitat du poisson par le biais des programmes administratifs concertés (communication de BC Hydro, février 1999, p. 1).

Le Comité de gestion des PUE précise que les poursuites font bouger les choses mais qu'en fin de compte, il arrive qu'elles ne génèrent aucune solution efficace à long terme (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 9). Il affirme également que le recours aux poursuites risque de limiter le partage d'information. Le Comité allègue par ailleurs que les poursuites risquent de n'apporter que des améliorations ponctuelles à l'habitat du poisson, parce qu'elles sont propres à un événement, une situation ou un site donné (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 29 et 30). Dans sa conclusion, le Comité précise ceci :

Durant les années 1990, on a observé une intensification de la frustration de toutes les parties et des antagonismes les opposant. Des poursuites comme l'affaire Bridge et la directive sur le débit de la rivière Cheakamus ont aggravé les préoccupations des intervenants, mais également montré que les poursuites en justice posaient des problèmes, notamment liés aux coûts élevés et aux avantages discutables (ou tout au moins incertains) pour les ressources halieutiques (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 33).

186. Selon le groupe d'experts, « il y a peu d'information relative à l'efficacité des poursuites judiciaires à titre d'instrument d'application, car elles sont encore rarement utilisées à cette fin et les renseignements disponibles sur le sujet sont insuffisants » (annexe 8, paragr. 68). L'ébauche de juillet 1999 de la politique d'application contient une stratégie de recours aux poursuites, mais peu d'information a été fournie quant à la mise en œuvre effective de cette stratégie provisoire.

3.4 Évaluations environnementales des nouveaux aménagements hydroélectriques et des modifications apportées aux installations existantes

187. La présente section contient quelques données supplémentaires sur les évaluations environnementales décrites à la section II.
188. Le Canada précise que le recours aux autorisations prévues au paragraphe 35(2) est un phénomène relativement récent (communication du Canada, mars 1999, p. 16). Selon le groupe d'experts, compte tenu du nombre élevé d'installations hydroélectriques exploitées par BC Hydro, le Canada ne peut que difficilement utiliser les autorisations prévues à l'article 32 et au paragraphe 35(2) comme des instruments d'application (annexe 8, paragr. 71).
189. Le groupe d'experts n'a recueilli que peu d'information au sujet de l'efficacité avec laquelle les autorisations relatives au paragraphe 35(2) ont permis de résoudre les situations pour lesquelles elles ont été utilisées (annexe 8, paragr. 71).
190. Il semble que le Canada prévoie que des évaluations des exploitations de BC Hydro vont être effectuées, et que des autorisations prévues au paragraphe 35(2) vont être délivrées (ou, tout au moins, que leur délivrance va être envisagée), dans le cadre du processus de PUE décrit à la section III.B.3.2 ci-dessus. Selon le Canada, il est probable que des autorisations seront délivrées à de nombreuses installations lorsque les plans d'utilisation de l'eau seront mis en œuvre à l'échelle de la Colombie-Britannique (communication du Canada, mars 1999, p. 16). Le Canada fait observer que le Cadre décisionnel de 1998 explique la méthode permettant de déterminer s'il faut délivrer des autorisations prévues au paragraphe 35(2) et comment procéder (communication du Canada, mars 1999, p. 16). Ainsi, la stratégie d'application qui consiste à délivrer ces autorisations afin d'autoriser certains dommages causés à l'habitat du poisson et à procéder à des évaluations environnementales en vertu de la LCEE dans le cadre du processus d'autorisation prévu au paragraphe 35(2), risque d'être utilisée plus souvent à l'avenir pour les installations de BC Hydro qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant.

3.5 Outils d'intervention d'urgence

191. La présente section présente un résumé des outils d'intervention d'urgence décrits en détail à la section II.
192. Selon le groupe d'experts, les directives sur le débit d'eau minimal ont probablement généré certains avantages pour l'habitat du poisson. Il ajoute qu'on lui a communiqué peu d'information à propos de la nature et de la portée de l'efficacité de ces outils d'intervention d'urgence à titre d'outils d'application de la loi :

[...] À la lumière des renseignements succincts dont ils disposent, les experts jugent que ces outils ont permis, dans une certaine mesure, de réduire les dommages subis par l'habitat du poisson. On n'a cependant obtenu que peu d'information concernant la nature et la portée de l'efficacité avec laquelle ces outils ont contribué à limiter les effets néfastes sur l'habitat du poisson dans les cas où ils ont été utilisés. De plus, étant donné que les outils d'intervention

d'urgence ont fait l'objet d'une utilisation assez restreinte jusqu'à maintenant, le groupe d'experts n'est pas en mesure de déterminer s'ils ont été utilisés de manière efficace par le Canada. Parmi les renseignements qui manquent sur l'efficacité de ces outils, on trouve : a) la fréquence à laquelle les situations d'urgence surviennent; b) l'efficacité avec laquelle le gouvernement canadien utilise les outils d'intervention d'urgence (p. ex., le Canada a-t-il utilisé ces outils de façon à limiter efficacement la répétition des situations d'urgence ou la DDP de l'habitat dans des situations particulières? Dans quelle mesure toute décision de remédier à certaines situations d'urgence en utilisant d'autres outils a-t-elle entraîné une DDP de l'habitat qu'il aurait été possible d'éviter?) (annexe 8, paragr. 76).

3.6 Comités techniques régionaux

193. La présente section complète brièvement la partie de la section II consacrée aux comités techniques régionaux (CTR).
194. Selon le groupe d'experts, les CTR réussissent assez bien à améliorer les relations entre les responsables de la réglementation et la partie visée par cette réglementation (BC Hydro).

Le groupe d'experts est d'avis que ces comités ont permis aux exploitants des installations (BC Hydro) et aux organismes de réglementation (MPO et METP) de se réunir en vue d'examiner les enjeux relatifs à l'habitat du poisson. Certains comités comptent parmi leurs membres des représentants des groupes d'intervenants locaux, alors que d'autres ne sont formés que de représentants de BC Hydro, du MPO et du METP (annexe 8, paragr. 79).

195. Le groupe d'experts précise également que les CTR ont assez bien réussi à mettre en valeur l'habitat du poisson ou à limiter les dommages causés à celui-ci. Il note que l'information nécessaire pour comprendre la portée de l'efficacité de ces efforts ou leur pertinence est limitée. Il ajoute, entre autres choses, qu'il faudra surveiller les effets des futures mesures prises afin de comprendre les effets de ces mesures sur l'habitat du poisson. Par exemple, le groupe d'experts fournit les renseignements suivants relativement au Comité consultatif de la rivière Campbell :

[...]Bien que nous ne connaissions pas l'étendue de la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la rivière Campbell, nous savons que les régimes d'écoulement ont été modifiés et que la stratégie de gestion des débits intermédiaires tient maintenant lieu de directive d'exploitation provisoire en vertu du processus de PUE (communication du Canada, mars 1999). Par ailleurs, la directive émise le 3 octobre 1997 intègre les sections 5.2.1 à 5.2.4 inclusivement des recommandations relatives au régime d'exploitation présentées dans la stratégie de gestion des débits intermédiaires de la rivière Campbell qui a été élaborée en mai 1997, ce qui signifie que cette directive tient compte des recommandations du Comité. En outre, un débit minimal a été mis en place dans le canyon et certaines initiatives d'amélioration de l'habitat ont été entreprises, notamment des travaux de remise en état de l'estuaire, la création de chenaux latéraux et l'épandage de gravier dans la rivière.

Manifestement, le Canada estime que le processus du Comité consultatif de la rivière Campbell a été extrêmement profitable. Dans le résumé de son rapport, le Comité soutient d'ailleurs que les débits recommandés par la stratégie de gestion entraîneront plus d'effets positifs sur le poisson que les débits naturels (stratégie de gestion des débits intermédiaires de la rivière Campbell).

Les mesures recommandées par le Comité consultatif de la rivière Campbell sont bénéfiques pour le poisson et son habitat. Cependant, il est impossible de déterminer si les changements proposés permettront d'atteindre les objectifs de remonte du saumon quinnat et de la truite arc-en-ciel (les deux seules espèces pour lesquelles des objectifs ont été fixés). En outre, ces objectifs ont été établis en fonction des taux enregistrés avant l'aménagement des écloséries (soit avant 1975) plutôt que des taux d'échappée actuels, lesquels constituent en théorie un objectif adéquat. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence des objectifs fixés en fonction des estimations d'échappée des années antérieures, car celles-ci sont souvent de piètre qualité. De même, la portée des améliorations ainsi que la pertinence des modifications supplémentaires sont mal définies à l'heure actuelle. En effet, les changements sont trop récents et aucune surveillance n'a encore été effectuée sur une longue période. Seules les données sur les remontes de saumon permettront d'obtenir des preuves quantitatives, mais celles-ci ne seront pas disponibles avant la quatrième année suivant la mise en œuvre, laquelle a eu lieu en 1998, peut-être même plus tard. Enfin, l'efficacité d'une telle approche repose sur deux éléments essentiels, soit la surveillance des résultats en vue d'évaluer dans quelle mesure les initiatives ont contribué à améliorer l'état de l'habitat et les taux de remonte de poisson, ainsi que la mise en œuvre d'améliorations supplémentaires à la lumière de ces résultats (annexe 8, paragr. 81 à 83).

196. Globalement, le groupe d'experts considère que les initiatives des CTR constituent une étape positive. Selon lui, l'information concernant l'efficacité de ces initiatives devrait porter sur les résultats des travaux des comités et inclure notamment une analyse des changements apportés aux exploitations, de la pertinence du financement alloué à ces changements et de leur mise en œuvre, et de leurs répercussions sur l'habitat :

De façon générale, les initiatives telles que la création du Comité consultatif de la rivière Campbell, où les gouvernements intègrent un grand nombre de parties intéressées et élaborent des plans exhaustifs, sont profitables. Ces initiatives constituent d'ailleurs un excellent modèle pour le processus de PUE, à condition d'aboutir à un programme bénéficiant du soutien financier nécessaire. En outre, la surveillance adéquate des résultats et, le cas échéant, les activités supplémentaires de remise en état figurent également parmi les éléments essentiels de telles initiatives (annexe 8, paragr. 84).

3.7 Lignes directrices relatives à la qualité de l'eau

197. La présente section complète brièvement la section II sur les lignes directrices sur la qualité de l'eau. Comme il en a été question précédemment, dans sa réponse, le Canada parle d'une initiative menée par le MPO, Environnement Canada et le METP en vue d'élaborer et de mettre en œuvre les Lignes directrices sur la qualité de l'eau relatives à la sursaturation de gaz dissous (réponse du Canada, juillet 1997, p. 21).

198. BC Hydro attribue à la question de la qualité de l'eau une envergure qui dépasse de loin le seul problème de la pression de gaz dissous; il cite à cet égard un document publié par BC Hydro, intitulé *Environmental Management System for Aquatic Resources (EMS) – June 1995* (« *EMS for Aquatic Resources* ») (annexe 8, paragr. 97 et 98). Voici deux extraits de ce document :

Les centrales hydroélectriques et les installations de retenue des eaux modifient la qualité de l'eau de façon significative ou négligeable. Simplement dit, les installations de retenue des eaux transformeront, dans la majorité des cas, un cours d'eau en un lac. Il en résulte d'importantes modifications à la qualité de l'eau. La température, l'oxygène dissous, la pression de gaz totale, les niveaux de sédimentation et d'éléments nutritifs, le pH et, enfin, les concentrations de métaux dissous seront tous touchés par la modification du régime d'écoulement d'un cours d'eau. Les organismes aquatiques qui dépendent des paramètres physiques de l'eau subiront aussi les effets des modifications de la qualité de l'eau. Bref, un écosystème complètement différent verra le jour. Certaines espèces aquatiques s'adapteront et en profiteront, d'autres disparaîtront (*EMS for Aquatic Resources*, section sur la qualité de l'eau, p. 1).

Bien que l'on n'ait pas, jusqu'ici, exigé que BC Hydro s'attarde aux questions et aux problèmes relatifs à la qualité de l'eau, une telle approche représenterait un pas vers un rôle de conservateur des ressources hydriques. BC Hydro est doté de la responsabilité de fonctionner de manière à minimiser les répercussions sur les ressources hydriques. La société ne sait pas comment ses opérations influent sur la qualité de l'eau dans la plupart de ses installations. Le fait de combler cette lacune représenterait une tentative de jouer un rôle de conservateur responsable des ressources hydriques, tout en faisant preuve de diligence raisonnable (*EMS for Aquatic Resources*, section sur la qualité de l'eau, p. 3-4).

199. Selon le groupe d'experts, « [l]es répercussions attribuées par BC Hydro au problème de la qualité de l'eau sont beaucoup plus variées que la seule question de la pression de gaz soulevée par le MPO. » (annexe 8, paragr. 99).
200. Le groupe d'experts ajoute ceci : « Bref, des renseignements restreints ont été fournis pour indiquer si les Lignes directrices relatives à la qualité de l'eau ont été, à ce jour, des mécanismes efficaces de l'application de la *Loi sur les pêches* » (annexe 8, paragr. 101).

4.0 Examen des renseignements relatifs à six installations de BC Hydro

201. En raison du grand nombre d'installations de BC Hydro visées par la présente communication, il a été impossible d'étudier chacune d'elles en détail. Par contre, le groupe d'experts a fait parvenir aux intervenants la liste provisoire des six installations qu'il projetait d'examiner attentivement et il leur a demandé d'ajouter à cette liste toute autre installation nécessitant une étude approfondie. Les experts ont justifié comme suit leur décision de sélectionner un sous-groupe d'installations :

Les experts croient qu'en mettant l'accent sur ces installations [les six installations énumérées dans la lettre], ils seront en mesure de recueillir des données sur les principaux types d'effets néfastes que les installations

hydroélectriques entraînent parfois sur l'habitat du poisson ainsi que sur l'éventail complet des mesures prises par le Canada. En outre, ils pourront recueillir de l'information sur l'ensemble du réseau et les principaux bassins en cause (lettre adressée le 22 janvier 1999 aux intervenants, Annexe 1; voir aussi l'annexe 8, paragr. 29).

202. Le groupe d'experts a passé en revue l'information disponible sur les six installations de BC Hydro devant faire l'objet d'un examen assez approfondi. Il a étudié les allégations des auteurs de la communication ainsi que les renseignements concernant ces allégations fournis par le Canada et BC Hydro. Une série de questions précises a été préparée en complément à l'information fournie au départ (voir les questions du 3 février 1999 à l'annexe 4, et les questions du 21 avril 1999 à l'annexe 5). Le groupe d'experts a examiné les renseignements de suivi qui lui ont été présentés. Il a ensuite recueilli ses propres renseignements relativement aux problèmes à l'étude.
203. Dans la section 5 de son rapport, le groupe d'experts regroupe les renseignements qu'il a recueillis ou qui lui ont été fournis à propos de chacune des installations. Pour chaque allégation, la section 5 commence par un résumé de l'allégation et se poursuit par un résumé de la réponse du Canada, qui inclut parfois des renseignements supplémentaires fournis par BC Hydro. Le groupe d'experts indique ensuite les questions qu'il a posées en vue de recueillir davantage de renseignements. Enfin, il fournit les renseignements qu'il a recueillis relativement à chaque allégation.
204. Le lecteur trouvera dans le Rapport du groupe d'experts les nombreux renseignements que celui-ci a recueillis et résumés à propos de chacune des six installations (voir l'annexe 8, paragr. 102 à 218). Dans ses « Conclusions générales touchant les six installations », le groupe d'experts présente en cinq points les efforts qu'a déployés le Canada afin de remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro (tous les paragraphes cités en référence ci-après font partie de l'annexe 8) :
 - L'exploitation des installations de BC Hydro cause et continue de causer, dans plusieurs cas, des dommages à l'habitat du poisson (paragr. 215).
 - Le Canada a adopté un certain nombre de mesures en vue de résoudre les problèmes relatifs à l'habitat liés aux installations de BC Hydro. Ces mesures sont de nature très différente : « discussions techniques, négociations, directives touchant le débit et, plus rarement, mesures législatives. » (paragr. 216).
 - Les informations que le Canada a fournies indiquent qu'il a accordé une attention très inégale à la résolution des problèmes relatifs à l'habitat d'une installation à l'autre :

Si l'on se base sur les informations fournies par le Canada pour chaque installation, qui varient énormément, le niveau d'attention et d'effort du Canada face à la résolution des problèmes relatifs à l'habitat a semblé assez inégal d'une installation à l'autre. Par exemple, si l'on en croit l'information fournie, la portion de la rivière Campbell située en aval du barrage John Hart et son tributaire, à savoir la rivière Quinsam, semblent avoir fait l'objet d'une attention toute particulière, peut-être en raison de la remonte de saumons quinnat, importante à

l'échelle locale mais relativement limitée. Par contre, le réseau de la rivière de la Paix n'a fait l'objet d'aucune attention ou presque, bien qu'il s'agisse d'un des plus importants réseaux hydrographiques du Canada, d'une voie navigable interprovinciale, d'un élément important dans la préservation du delta des rivières de la Paix et Athabasca (site du patrimoine mondial) et d'une importante zone d'alimentation et de reproduction pour plusieurs espèces de poisson de premier plan (corégone, laquaiche aux yeux d'or, omble chevalier, lotte), d'une rivière importante aux yeux d'un certain nombre de Premières Nations et d'un élément non négligeable du patrimoine (voie empruntée par Mackenzie jusqu'au Pacifique). Dans le même esprit, on peut comparer le niveau considérable d'attention accordé aux effets du barrage Keenleyside, sur le fleuve Columbia, à l'attention limitée accordée aux barrages Bennett et Peace Canyon (paragr. 216).

- La capacité du groupe d'experts à recueillir de l'information concernant l'efficacité des efforts d'application du Canada, ou celle du public ou d'autres intervenants à évaluer l'efficacité de ces efforts, est limitée par le manque d'information :

L'absence d'informations quantitatives fiables semble constituer l'obstacle principal à un juste examen de l'efficacité des mesures d'application prises par le Canada. Dans presque tous les cas où le groupe d'experts avait réclamé des données techniques fiables, il n'a reçu que peu ou pas d'information (paragr. 218).

Le groupe d'experts fait en outre observer ceci :

Les problèmes relatifs à l'habitat causés par la construction et l'exploitation d'installations hydroélectriques sont fort complexes et il n'y a pas d'unanimité scientifique sur la meilleure manière de résoudre ces problèmes (paragr. 218).

- Certains problèmes sont liés au fait que le Canada utilise l'observation du principe de la perte nette nulle comme outil de mesure de l'efficacité de l'application du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (paragr. 217, 220 à 224). Ces problèmes sont abordés précédemment dans la section III.B.3.1 consacrée à la PNN.

205. En plus de l'information que contient le Rapport du groupe d'experts à propos des six installations, le présent dossier factuel fournit des renseignements sur l'une de ces six installations, à savoir le barrage WAC Bennett. Dans les renseignements qu'elle a présentés le 22 mars 1999 en vue d'une éventuelle intégration au dossier factuel (dans ce que nous appellerons la « communication de la PNCA »), la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca exprime une série de préoccupations relatives aux effets observés en aval du barrage sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca. La PNCA est une bande indienne au sens de la *Loi sur les Indiens* et ses membres sont des Indiens selon la définition de la Constitution du Canada (1982). Son territoire comprend la réserve 201, qui se trouve intégralement sur les terres et les eaux connues sous l'appellation de delta des rivières de la Paix et Athabasca, zone de chasse traditionnelle et site du patrimoine mondial (communication de la PNCA, mars 1999, p. 1). The Expert Group identifies several general investigations of various issues raised by the ACFN

206. Le groupe d'experts fait état d'études générales portant sur les sujet soulevés par la PNCA : *Peace-Athabasca Delta Implementation Committee*, Canada, Alberta, Saskatchewan, 1987; *Northern River Basins Study*, Alberta, T.N.-O., 1996; *Wood Buffalo National Park*, Parcs Canada, 1997 (voir l'annexe 8, paragr. 141). L'information fournie dans les paragraphes suivants est extraite de documents présentés par la PNCA¹⁹.

207. Dans sa communication, la PNCA allègue que la construction et l'exploitation du barrage Bennett ont considérablement modifié les caractéristiques hydrologiques et écologiques du delta. Elle ajoute que ces changements causent des dommages à la fois graves et directs à la réserve indienne 201 ainsi qu'à la PNCA (communication de la PNCA, mars 1999, p. 1). Elle décrit de la façon suivante les répercussions du barrage Bennett sur le territoire de la PNCA :

L'exploitation par BC Hydro du barrage Bennett a eu de graves répercussions sur le régime hydrique du Nord de l'Alberta et sur le territoire de la PNCA : assèchement d'une portion non négligeable du delta à cause de la modification des débits d'eau naturels, qui a entraîné la disparition d'une forte proportion de la flore et de la faune, laquelle sera irréversible si la modification des débits se poursuit durant le siècle prochain (communication de la PNCA, mars 1999, p. 2).

208. Le rapport de la Commission sur les revendications des Indiens précise ce qui suit à propos des dommages causés à la réserve indienne 201 (« RI 201 ») par la construction et l'exploitation du barrage Bennett :

[L]a preuve convaincante dont nous sommes saisis [...] mène directement à la conclusion que des dégâts environnementaux importants ont été causés à la RI 201 et à la Première Nation par la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Aucune autre conclusion n'est possible à la lumière de la preuve *prima facie* dont nous sommes saisis (rapport de la Commission sur les revendications des Indiens, p. 48 et 49).

Le rapport indique que les conclusions de la Commission pourraient être réfutées par le Canada :

[N]ous offrons nos conclusions sur la preuve *prima facie*. Ces conclusions pourront être réfutées par le Canada sur production d'une preuve scientifique additionnelle visant à déterminer si le barrage Bennett est la seule cause ou une cause contributive à l'assèchement du delta et des bassins perchés de la RI 201 (rapport de la Commission sur les revendications des Indiens, p. 58).

209. La communication de la PNCA fournit les renseignements suivants sur les espèces de poisson et les habitats endommagés :

¹⁹ En plus de sa communication, la PNCA a présenté un rapport de mars 1998 de la Commission sur les revendications particulières des Indiens intitulé *Enquête sur la revendication de la Première nation des Chipewyans d'Athabasca : revendication concernant le barrage WAC Bennett et les dommages causés à la réserve n° 201* (le « rapport de la Commission sur les revendications des Indiens »). Elle a également présenté un rapport de décembre 1992 intitulé *A Preliminary Assessment of the Effects of the W.A.C. Bennett Dam on the Athabasca River Delta and the Athabasca Chipewyan Band* (l'« Évaluation préliminaire »).

Les espèces de poisson importantes qui vivent à proximité du delta sont le doré jaune, le brochet et la laquaiche aux yeux d'or. La diminution du niveau des crues printanières dans le delta, associée à la présence du barrage Bennett, a limité l'accès des dorés jaunes venant frayer dans le lac Richardson, qui est la plus importante zone de production de dorés du delta. Par ailleurs, on craint que la modification des modèles d'écoulement ne réduise la végétation sur les rives et la quantité d'invertébrés dont se nourrissent les alevins. Il semble également que cette modification des modèles d'écoulement limite l'accès des alevins à d'importantes zones d'alevinage de certains bassins d'écoulement et leur sortie de ces zones (communication de la PNCA, mars 1999, p. 4; voir aussi l'Évaluation préliminaire, p. 23 et 24).

210. Dans sa communication, la PNCA cite le passage suivant du rapport de la Commission sur les revendications des Indiens, qui mentionne la *Northern River Basins Study* (NRBS)²⁰, afin de résumer les effets néfastes, les efforts entrepris pour atténuer ces effets et les autres options auxquelles on peut recourir pour réduire les dommages causés à l'habitat :

Les études réalisées par le comité confirment que ce barrage a eu de sérieuses conséquences sur le cycle de débit, le transport des sédiments, la morphologie de la rivière, la formation des glaces et les habitats le long du cours principal de la rivière de la Paix.

L'absence d'inondations causées par les embâcles dans le delta résulte au moins en partie de la modification des cycles de débit et de formation des glaces. Faute de telles inondations, le delta s'assèche lentement, ce qui bouleverse profondément l'environnement, de même que le mode de vie traditionnel des habitants [...]

Il y a eu plusieurs tentatives visant à rétablir les niveaux d'eau dans le delta. On a réussi à ramener au niveau voulu les lacs et chenaux à basse altitude, mais ces efforts ont échoué dans le cas des lacs en altitude (appelés aussi « bassins perchés »). L'étude NRBS, complétée par les études techniques sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca, proposait plusieurs nouvelles mesures paraissant plus efficaces.

À la lumière d'une meilleure compréhension des mécanismes qui contrôlent les inondations dans le delta, les membres du comité estiment que ces nouvelles mesures palliatives méritent qu'on s'y intéresse. En conséquence, le comité recommande aux gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique de mettre en œuvre un plan d'action en vue de réhabiliter le delta des rivières de la Paix et Athabasca [...] de concert avec les habitants du bassin visés [communication de la PNCA, mars 1999, p. 3 (citation extraite de la *Northern*

²⁰ Le rapport de la Commission sur les revendications des Indiens décrit l'étude NRBS et son rôle de la façon suivante :

En 1991, le comité Northern Rivers Basin Study Board (NRBS) est créé afin de réaliser une étude et d'adresser des recommandations aux ministres représentant les gouvernements du Canada, de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest par rapport aux problèmes touchant les cours d'eau. Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas participé à cette étude. Au bout de quatre ans et demi de travaux scientifiques, le comité publie en 1996 son rapport, intitulé *Northern Rivers Basin Study*, exposant plusieurs recommandations et conclusions radicales (rapport de la Commission sur les revendications des Indiens, p. 53).

River Basins Study); voir aussi le rapport de la Commission sur les revendications des Indiens, p. 55].

211. La communication de la PNCA fournit les renseignements suivants sur les conséquences des dommages causés au poisson et à son habitat en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* :

Il ne fait presque aucun doute que l'exploitation par BC Hydro du barrage Bennett a contrevenu au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* dans le delta. Avant que ne commence l'exploitation du barrage Bennett, le niveau d'eau d'un grand nombre de lacs du delta riches en poissons a été rétabli par les crues de printemps. Les exploitations de BC Hydro ont réduit l'ampleur et la fréquence de ces crues, et bon nombre d'anciens lacs ont tout simplement disparu. Il est difficile d'imaginer un cas plus évident de « détérioration, de destruction et de perturbation » de l'habitat du poisson. À notre connaissance, le Canada n'a ni essayé d'appliquer l'article 35 de la *Loi sur les pêches* à l'encontre de BC Hydro en ce qui concerne les dommages causés à l'habitat du poisson dans le delta, ni délivré d'autorisation à BC Hydro en vertu du paragraphe 35(2) de cette même loi (communication de la PNCA, mars 1999, p. 4).

La PNCA affirme que, si l'article 35 de la *Loi sur les pêches* était appliqué comme il se doit, soit on préviendrait les dommages causés au delta, soit BC Hydro devrait obtenir une autorisation prévue au paragraphe 35(2). Dans la perspective de la délivrance d'une telle autorisation, il faudrait effectuer une évaluation environnementale et offrir à la PNCA la possibilité de se faire entendre à propos de ces questions (communication de la PNCA, mars 1999, p. 4).

212. Selon la PNCA, l'extrait suivant de la *Northern Rivers Basin Study*, qu'elle cite dans sa communication, reflète l'esprit même de la position de la Première Nation à propos de l'échec des efforts d'application de la loi concernant le barrage Bennett :

Le comité insiste sur le fait que la stabilité environnementale doit primer sur les impératifs économiques liés à la production hydroélectrique. *Le comité recommande, en guise de fondement à de futures négociations concernant les mesures palliatives, de modifier le régime de retenue des eaux au barrage Bennett pour favoriser la réhabilitation de la rivière de la Paix et du delta* (communication de la PNCA, mars 1999, p. 5, italiques dans l'original; voir aussi le rapport de la Commission sur les revendications des Indiens, p. 55).

213. Le Secrétariat de la CCE a communiqué avec le Canada et BC Hydro en vue d'obtenir des renseignements à propos des revendications de la PNCA. Les représentants du Canada n'ont pas fourni ces renseignements. Les responsables du Secrétariat se sont entretenus avec un avocat représentant BC Hydro. Celui-ci leur a appris que la PNCA avait intenté une poursuite contre BC Hydro devant la Cour du banc de la reine de l'Alberta à propos de ces questions. Il a ajouté que le procès à venir devrait aborder l'étendue des dommages subis par le delta et la mesure dans laquelle ces dommages sont imputables aux éventuelles répercussions du barrage Bennett sur les débits. Il a également précisé que les problèmes évoqués précédemment par la PNCA seraient abordés durant le procès, mais que la poursuite en était pour l'instant à ses premières étapes. Aucune défense n'a encore été

déposée. La validité des questions soulevées n'a donc pas encore été examinée dans le cadre de la poursuite.

5.0 Résumé

214. Cette dernière section du dossier factuel résume les défis que posent, pour le Canada, la province de la Colombie-Britannique et BC Hydro, les violations présumées du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* et les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro. Ensuite, elle résume les réponses qu'apporte le Canada à ces problèmes. Elle aborde ces réponses en commençant par examiner brièvement les efforts déployés parallèlement aux activités de PUE, puis tire quelques conclusions à propos du processus de PUE.

5.1 *Données factuelles de base relatives aux défis que posent, pour le Canada, les violations présumées du paragraphe 35(1) de la Loi sur les pêches et les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro*

215. Les auteurs de la communication allèguent que les exploitations de BC Hydro causent régulièrement des dommages à l'habitat du poisson en violation du paragraphe 35(1). BC Hydro précise que l'emmagasinement des eaux et les changements de débit (qui sont des caractéristiques inhérentes au réseau hydroélectrique) influent nécessairement sur l'habitat du poisson (communication de BC Hydro, février 1999, p. 1). Dans sa réponse de 1995 à BC Hydro, la province précisait ce qui suit :

BC Hydro a toujours exploité son réseau de centrales électriques en fonction de ses objectifs de production d'électricité et des avantages connexes en matière de régularisation des crues. [...] Cependant, dans pareil contexte, les valeurs des ressources autres qu'hydroélectriques se sont parfois substituées aux objectifs susmentionnés relatifs à la production et aux niveaux de crues, mais pas toujours de façon systématique et pour des raisons clairement exprimées [réponse du gouvernement à l'EERE, p. 3; voir aussi la lettre « Directive » du 4 juin 1993, envoyée par Anne Edwards, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières et par Moe Sihota, ministre du Travail et des Services aux consommateurs et ministre responsable des Affaires constitutionnelles, à Norman Olsen, président, BC Hydro, et à Marc Eliesen, chef de la direction, BC Hydro (annexe 1 à la réponse du gouvernement à l'EERE)].

Le Comité de gestion des PUE affirme que les exploitations hydroélectriques influent par nature sur le poisson et sur son habitat et enfreignent la *Loi sur les pêches*, telle qu'elle est interprétée par le Canada :

Par nature, les exploitations hydroélectriques influent sur le poisson et sur son habitat, de sorte que la production hydroélectrique enfreint la *Loi sur les pêches* telle qu'elle est interprétée par les organismes spécialistes des pêches (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 31).

Le groupe d'experts fait observer que l'exploitation des installations hydroélectriques détériore inévitablement l'habitat (annexe 8, paragr. 232).

216. Le Canada affirme qu'il se consacre avec plus d'énergie qu'avant à la résolution des problèmes liés aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro (voir, p. ex., le paragr. 127 ci-dessus). BC Hydro et la province de la Colombie-Britannique disent agir dans le même sens. En demandant à BC Hydro d'effectuer l'EERE, la province a franchi la première étape de ce processus. Le Canada prend part à de nombreux projets d'application de la loi visant à atténuer les dommages à l'habitat du poisson.
217. Le Canada affirme notamment que: 1) les enjeux et la complexité associés aux problèmes liés aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro sont de taille (voir, p. ex., les paragr. 37 et 38 ci-dessus); 2) au nombre de ces enjeux, la détermination de compromis acceptables entre des intérêts contradictoires (notamment les valeurs associées aux pêches) constitue un important défi (voir, p. ex., les paragr. 126 et 132 ci-dessus); 3) le manque de données constitue un deuxième défi qu'il faut relever – il faut pour cela mieux connaître l'habitat du poisson susceptible d'être détérioré par les exploitations de BC Hydro, et les options permettant de remédier aux dommages que ces exploitations causent à l'habitat (voir, p. ex., les paragr. 124, 128–129 et 139 ci-dessus).
218. Il faut enfin préciser qu'une grande variété d'activités autres que les exploitations hydroélectriques causent des dommages à l'habitat du poisson. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Canada est tenu de remédier à de tels effets, même si le présent dossier factuel ne traite pas de ces autres activités (voir, p. ex., le paragr. 180).

5.2 Données factuelles relatives aux mesures d'application autres que la PUE

219. Le Canada a défini l'ensemble des méthodes d'application qu'il a mises en œuvre et met encore en œuvre pour remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro.
- Des poursuites ont parfois été intentées contre BC Hydro. Ces poursuites ont coûté cher et pris du temps. Elles ont évidemment été bénéfiques à l'habitat du poisson. Les sections II et III.B.3.3 ci-dessus donnent plus de détails sur ces questions, ainsi que sur certains problèmes liés au recours aux poursuites comme stratégie d'application.
 - Le Canada a utilisé des outils d'application comme les dispositions du paragraphe 22(3) et les autorisations prévues à l'article 32 et au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* pour certaines des installations de BC Hydro où survient une situation d'urgence et pour effectuer des évaluations environnementales. Le groupe d'experts indique que peu de renseignements ont été fournis concernant l'efficacité de l'utilisation de ces outils (voir, p. ex., les paragr. 70, 71 et 73 à 73). Il semble que le Canada envisage de recourir plus souvent aux autorisations prévues au paragraphe 35(2) dans le cadre du processus de PUE, et le groupe d'experts fournit des renseignements relatifs aux avantages possibles d'une telle stratégie.

Les autorisations prévues au paragraphe 35(2) constituent un outil d'application de la loi pouvant servir dans le processus normal de la gestion des utilisations multiples de l'habitat. Bien qu'il semble que le paragraphe 35(2) ait été peu utilisé à cette fin, le MPO signale qu'il prévoit intégrer de telles autorisations au

processus de PUE. Un usage plus répandu des autorisations prévues au paragraphe 35(2) rationaliserait un processus qui semble, à l'heure actuelle, arbitraire et ponctuel. Là où la détérioration de l'habitat est inévitable, comme c'est le cas aux abords des installations hydroélectriques, les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) devraient permettre de formuler des attentes au chapitre de la qualité et de la productivité de l'habitat, dans le contexte de l'exploitation de l'installation (annexe 8, paragr. 232).

- On a créé divers comités afin d'encourager les intervenants à accorder davantage d'attention aux problèmes liés à l'habitat. Certaines mises en valeur de l'habitat du poisson en ont résulté, même si l'on ne sait pas encore vraiment dans quelle mesure. À cet égard, les commentaires du groupe d'experts à propos du Comité consultatif de la rivière Campbell sont révélateurs :

Les mesures recommandées par le Comité consultatif de la rivière Campbell sont bénéfiques pour le poisson et son habitat. [...] la portée des améliorations ainsi que la pertinence des modifications supplémentaires sont mal définies à l'heure actuelle. En effet, les changements sont trop récents et aucune surveillance n'a encore été effectuée sur une longue période. Seules les données sur les remontes de saumon permettront d'obtenir des preuves quantitatives, mais celles-ci ne seront pas disponibles avant la quatrième année suivant la mise en œuvre, laquelle a eu lieu en 1998, peut-être même plus tard. Enfin, l'efficacité d'une telle approche repose sur deux éléments essentiels, soit la surveillance des résultats en vue d'évaluer dans quelle mesure les initiatives ont contribué à améliorer l'état de l'habitat et les taux de remonte de poisson, ainsi que la mise en œuvre d'améliorations supplémentaires à la lumière de ces résultats.

De façon générale, les initiatives telles que la création du Comité consultatif de la rivière Campbell, où les gouvernements intègrent un grand nombre de parties intéressées et élaborent des plans exhaustifs, sont profitables. Ces initiatives constituent d'ailleurs un excellent modèle pour le processus de PUE, à condition d'aboutir à un programme bénéficiant du soutien financier nécessaire. En outre, la surveillance adéquate des résultats et, le cas échéant, les activités supplémentaires de remise en état figurent également parmi les éléments essentiels de telles initiatives (annexe 8, paragr. 83 et 84).

- Les exploitations de BC Hydro posent de graves problèmes liés à la qualité de l'eau. On a établi que les lignes directrices relatives à la qualité de l'eau constituaient un outil d'application permettant de prévenir la détérioration de l'habitat du poisson mais, jusqu'à maintenant, les renseignements fournis indiquent qu'elles n'ont pas souvent été utilisées à cette fin.
220. Le Rapport du groupe d'experts, qui figure à l'annexe 8 et est résumé à la section III B.4.0, fait un examen approfondi des activités d'application entreprises par le Canada, ainsi que de leurs effets, pour les six installations de BC Hydro soulevant un intérêt particulier dans le cadre du processus de constitution du dossier factuel. Le résumé des principales activités qu'a entreprises le Canada en vue de remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson et des répercussions de ces activités est présenté ci-dessous.

- Selon le groupe d'experts, le niveau d'efforts que le Canada a investis dans la résolution des problèmes liés à l'habitat semble varier considérablement d'une installation à l'autre. Certaines installations ont fait l'objet de nombreux efforts, tandis que d'autres ont été plutôt laissées de côté, tout au moins si l'on en croit l'information fournie (voir, p. ex., annexe 8, paragr. 216).
- Lorsqu'on a pris des mesures pour réduire les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro, ces mesures ont souvent porté leurs fruits et permis d'améliorer grandement l'habitat du poisson. Le Canada, la province de la Colombie-Britannique et BC Hydro fournissent de très nombreux renseignements à propos de ces mesures, ainsi que des résultats que produisent certaines. Selon le groupe d'experts, il est clair que certaines activités ont généré des avantages mais, en général, on dispose de peu d'information à propos de l'ampleur et de la pertinence des avantages produits. Le groupe d'experts observe également qu'il peut parfois s'écouler des années avant que l'information relative à l'efficacité de ces mesures ne soit disponible (voir, p. ex., annexe 8, paragr. 68, 76, 81 à 84, 101).
- Le groupe d'experts rappelle qu'il est important d'adopter une approche rigoureuse à l'échelle du réseau pour résoudre les problèmes liés aux dommages causés à l'habitat du poisson (voir, p. ex., annexe 8, paragr. 93).

5.3 Recours au processus de PUE pour régler les problèmes liés à l'habitat du poisson

221. La PUE est au centre des efforts que déploie le Canada pour remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro.
222. Il s'agit d'un processus nouveau dont la structure et la nature vont sans doute évoluer à mesure qu'il sera mis en œuvre.
223. Parce que c'est un nouveau processus, la principale caractéristique du processus de PUE tient à sa nature prospective.
224. Le Canada, la province de la Colombie-Britannique et BC Hydro pensent que le processus de PUE va limiter les dommages causés au poisson et à son habitat par les exploitations de BC Hydro. Selon eux, il permettra d'observer le principe de la PNN et de respecter le paragraphe 35(1). Comme il en a été question précédemment, le Canada indique dans sa réponse de mars 1999 que, grâce au processus de PUE, il prévoit « au moins pouvoir établir des conditions de base qui seront tout à fait conformes aux dispositions de la *Loi sur les pêches* dans chaque installation. » (communication du Canada, mars 1999, p. 29). Le Comité de gestion des PUE précise en outre que le processus de PUE va permettre de respecter le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* :

Les activités d'exploitation qui sont conformes aux modalités d'un PUE approuvé seront jugées conformes à la *Loi sur les pêches* (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 12).

Et, une fois encore :

Les activités d'exploitation qui sont conformes aux modalités d'un PUE approuvé par le MPO et, s'il y a lieu, à une autorisation accordée conformément à la *Loi sur les pêches* (et à un examen réalisé en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*), seront jugées conformes à la *Loi sur les pêches* (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 13).

225. Reconnaissant que l'on manque de données pour pouvoir comprendre la situation de l'habitat du poisson, le Canada, la province de la Colombie-Britannique et BC Hydro disent avoir mis au point le processus de PUE afin d'y intégrer la collecte des données nécessaires.
226. Reconnaissant lui aussi que, à ce stade, « personne ne détient toutes les réponses » relativement au meilleur moyen de remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro, le Comité de gestion des PUE précise que le processus de PUE est censé inclure des mesures destinées à évaluer l'observation de la loi, un plan de surveillance et la possibilité d'une gestion adaptative qui permettrait d'intégrer les connaissances à mesure qu'elles évoluent :

La combinaison d'une période d'examen planifiée et d'une gestion adaptative permettra d'intégrer les connaissances à mesure qu'elles évolueront (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 13; voir aussi les lignes directrices de 1998 relatives à la PUE, p. 36).

Le Comité de gestion des PUE dit avoir mieux adapté le processus de PUE afin de pouvoir répondre aux préoccupations liées à l'habitat du poisson. En particulier, le MPO peut décider d'examiner un PUE si des problèmes ou des conflits nouveaux apparaissent relativement au poisson ou à son habitat pendant la mise en œuvre du plan. En outre, le Comité de gestion des PUE affirme que ses membres vont se réunir au plus tôt afin de résoudre tous les problèmes urgents pouvant toucher le poisson ou son habitat (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 13).

227. Les auteurs de la communication expriment plusieurs préoccupations à propos du processus de PUE. Premièrement, ils se demandent si ce processus se déroulera comme prévu :

En raison des retards relatifs au processus de PUE, on peut se demander s'il y a consensus au sujet du processus et même si celui-ci sera un jour mis en œuvre. Lorsqu'il a été annoncé en 1996, il devait permettre de passer en revue l'ensemble des 34 installations de BC Hydro sur cinq ans. À ce jour, les lignes directrices relatives aux PUE ne sont pas prêtes (points de discussion des auteurs de la communication, 26 janvier 1999, p. 4).

(Les auteurs de la communication ont fait cette déclaration en janvier 1999. Les lignes directrices ont été finalisées le mois suivant.)

228. Les auteurs de la communication allèguent que, même si un plan d'utilisation de l'eau est mis en œuvre comme prévu, les exploitations de BC Hydro continueront à détériorer l'habitat du poisson et à enfreindre le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* au terme du processus de PUE. Selon les auteurs, les activités causant des dommages à l'habitat du

poisson violent le paragraphe 35(1) à moins que le Canada ne délivre une autorisation prévue au paragraphe 35(2) afin de tolérer ces dommages :

On ne peut appliquer efficacement l'article 35 que si les dommages causés à l'habitat du poisson sont évités ou autorisés [en vertu du paragr. 35(2)] après une évaluation environnementale – c'est précisément cette procédure législative que prévoit l'article 35 (communication des auteurs, 22 mars 1999, p. 2).

Les auteurs de la communication allèguent que le paragraphe 35(2) établit un processus qui prévoit la délivrance d'autorisations en conformité avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE). Selon eux, le processus de PUE ne permettra pas de respecter le paragraphe 35(1) parce qu'il ne satisfait pas aux dispositions du paragraphe 35(2) et de la LCEE. Ils considèrent que le processus de PUE peut poser cinq problèmes :

- 1) Applicabilité : le paragraphe 35(2) et la LCEE s'appliquent à une gamme d'activités beaucoup plus étendue que celle que prévoit le processus de PUE proposé.
- 2) Portée : le paragraphe 35(2) et la LCEE peuvent générer la collecte d'une plus grande quantité d'information que le processus de PUE, notamment de l'information portant sur les effets cumulatifs produits par les installations.
- 3) Participation du public : il est à peu près certain que les dispositions du paragraphe 35(2) et de la LCEE garantissent au public un meilleur accès à l'information et une participation accrue.
- 4) Pouvoir décisionnel : en vertu du paragraphe 35(2) et de la LCEE, le pouvoir décisionnel final revient à une autorité gouvernementale indépendante (le Canada), tandis que le choix final d'un plan d'utilisation de l'eau revient au détenteur du permis ou du promoteur du projet.
- 5) Possibilité d'examen : les exigences et les interdictions prévues dans la LCEE peuvent être appliquées par la Cour fédérale du Canada [...] alors qu'il est très improbable qu'un tribunal puisse faire appliquer les exigences et les plans énoncés dans le mandat du processus de PUE. Les auteurs de la communication craignent que, contrairement au processus prévu par le paragraphe 35(2) et la LCEE, le processus de PUE ne prévoit pas de garanties de procédure adéquates (voire aucune) pour assurer l'intégrité du processus (communication du 22 mars 1999, p. 10-13; voir aussi le paragr. 140 du présent document).

229. Les auteurs de la communication craignent enfin que le processus de PUE génère des dépenses inconsidérées, comme cela a été observé dans une certaine mesure aux États-Unis, selon leurs allégations (voir, p. ex, le paragr. 140).

230. Selon le groupe d'experts, le processus de PUE constitue une amélioration à bien des égards par rapport aux stratégies précédentes qui visaient à remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les installations de BC Hydro. Il précise ceci :

Le processus de PUE constitue un pas dans la bonne direction, en favorisant une protection accrue du poisson et de son habitat contre les effets nocifs de l'exploitation de ces installations hydroélectriques. À ce chapitre, il offre un cadre beaucoup plus rigoureux que les approches *ad hoc* présentement en vigueur, en ce qui a trait à la collecte de données, au relevé des effets nocifs et à l'élaboration de stratégies de protection (annexe 8, paragr. 90).

231. En affirmant que les orientations globales du processus de PUE sont prometteuses, le groupe d'experts observe également que c'est durant les années à venir qu'on aura la « preuve » de l'efficacité de ce processus :

En tant que stratégie visant l'application de la loi, le processus de PUE est, certes, prometteur. Cependant, comme le processus en est à ses débuts, il y a peu d'information sur le degré d'efficacité qu'il démontrera comme stratégie efficace d'application de la loi. L'évaluation de son efficacité devra attendre la mise en œuvre du processus, au cours des années à venir (annexe 8, paragr. 95; voir aussi annexe 8, paragr. 235).

232. Le groupe d'experts définit une série de points qu'il faut surveiller pour déterminer si le processus de PUE sera efficace (tous les paragraphes cités plus bas se trouvent dans le Rapport du groupe d'experts, à l'annexe 8) :

- Le fait que le Canada fasse reposer l'évaluation de l'efficacité de l'application de l'article 35 de la loi sur le critère de la « perte nette nulle » (PNN) – Premièrement, le groupe d'experts note que le principe de la PNN autorise la destruction de l'habitat naturel du poisson (paragr. 220). Il précise que la PNN peut autoriser la destruction de l'habitat après l'établissement de l'année de référence, dans la mesure où l'on prévoit une compensation pour cette destruction. Selon lui, « [l']habitat critique [...] n'est apparemment pas sujet à compensation, mais cela n'est pas un absolu. » (paragr. 220). Ensuite, le groupe indique que la façon dont le Canada détermine l'observation du principe de la PNN par les installations de BC Hydro peut autoriser la détérioration de l'habitat du poisson, qui se produit avant l'établissement de conditions de base :

En établissant les conditions de base au niveau de celles qu'on trouve dans l'habitat au moment de la mise en œuvre de PUE ou dans un passé récent, on établit un niveau trop bas pour la protection de l'habitat. Il n'y a aucune obligation d'examiner la perte d'habitat possible encourue avant l'établissement du scénario relatif aux conditions de base. En général, les conditions de l'habitat se sont détériorées depuis l'aménagement des installations hydroélectriques (paragr. 51; voir aussi le paragr. 223).

Dans le même esprit, le groupe d'experts précise ceci :

Si, comme le porte à croire la documentation fournie par le Canada, la fin de la détérioration continue de l'habitat du poisson dans la plupart des installations constitue un résultat satisfaisant du processus de PUE, la productivité de nombreuses populations de poisson sera sérieusement compromise à long terme (paragr. 235).

Pour utiliser l'observation du principe de la PNN comme un indicateur de l'application efficace du paragraphe 35(1), il faut déterminer si le Canada évalue toutes les répercussions sur l'habitat du poisson en établissant une année de référence. Selon le groupe d'experts, si le Canada se contente d'évaluer certains des effets sur l'habitat du poisson en établissant des conditions de base, on peut s'interroger sur la valeur de ces conditions (paragr. 52 et 223).

Quatrième problème défini par le groupe d'experts à propos des conditions de base : « Si la PNN doit servir de critère d'efficacité, il convient d'établir une année de référence servant de norme contre laquelle jauger les pertes ou les gains d'habitat. En d'autres termes, on doit fixer une date à laquelle la condition de l'habitat a été établie, qui servira de barème permettant de juger des modifications futures à l'habitat » (paragr. 222). Le groupe d'experts se demande s'il existe actuellement de telles conditions de base. Il ajoute qu'« [e]n l'absence d'un tel barème, le Canada ne peut affirmer que le principe de la PNN est respecté. Les récents rapports indiquent au contraire une incertitude et une confusion quant à l'état actuel de l'habitat du poisson dans la région du Pacifique » (paragr. 222).

Le groupe d'experts se demande enfin dans quelle mesure le processus de PUE va chercher à générer un gain net d'habitat du poisson. Le Canada dit avoir informé la province qu'en règle générale, le MPO entend chercher à obtenir un gain net global pour les ressources halieutiques de la Colombie-Britannique, et que la province et BC Hydro ont accepté ce principe (communication du Canada, mars 1999, p. 29 et 30). Dans sa réponse de mars 1999, le Canada cite le mandat du Comité de gestion des PUE. Le Comité doit évaluer les changements apportés aux exploitations en vue d'améliorer les conditions de base susmentionnées (c.-à-d. d'améliorer l'actuelle capacité de production de l'habitat et, du fait même, les possibilités de production de poisson), ainsi que la nécessité d'établir des objectifs d'utilisation de l'eau; ces changements seront donc considérés comme des compromis (communication du Canada, mars 1999, p. 30).

- L'ampleur de la différence entre le processus consultatif utilisé dans le cadre de la PUE et en vertu de la LCEE, au cours du processus d'autorisation prévu au paragraphe 35(2) – Selon le groupe d'experts, si le Canada tente de substituer un processus de PUE à la LCEE, il risque de soulever des questions touchant la crédibilité du processus (paragr. 235).
- Les effets sur l'efficacité d'application dus au fait que la PUE est un processus purement optionnel qui n'est imposé par aucune loi – Selon le groupe d'experts, si, d'une part, ceci assure que le processus demeure souple, d'autre part, l'efficacité et la crédibilité du processus risquent ainsi d'être compromis (paragr. 235).
- La façon dont le Canada aborde le problème complexe de l'exploitation du réseau intégré de BC Hydro lorsqu'il négocie la modification de l'exploitation de chaque installation dans le cadre de la PUE – Selon le groupe d'experts, les répercussions à un site donné varieront selon le mode d'exploitation de l'ensemble du réseau, et vice versa (paragr. 235).

- La façon dont le gouvernement canadien prévoit résoudre le problème des compromis à faire entre l'habitat du poisson et les autres utilisations de l'eau – Selon le groupe d'experts, « [n]i la documentation sur le processus de PUE, ni les réponses du Canada ne précisent comment le gouvernement canadien prévoit » régler ce problème (paragr. 235).
- La pertinence des efforts déployés en vue de recueillir des données qui permettront de comprendre : a) les dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro; b) les conséquences des tentatives d'atténuation de ces dommages – Le Canada, la province et BC Hydro rappellent qu'ils ont besoin de données sur l'habitat du poisson et sur les options permettant de remédier aux dommages causés à cet habitat par BC Hydro. Comme il en a été question précédemment, ces trois parties ont fait de ce besoin un élément clé du processus de PUE. Le groupe d'experts s'est dit « frappé par le fait que les informations sur le poisson et sur son habitat étaient parcellaires et anecdotiques » dans le cas des six installations visées (paragr. 226).
- Le temps qu'il faut pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'utilisation de l'eau – Selon le groupe d'experts, plus le processus tardera à s'accomplir, plus graves seront les répercussions sur l'habitat du poisson. Il est donc important de surveiller le calendrier d'élaboration et de mise en œuvre de ces plans (paragr. 235).
- La nature et l'efficacité du suivi assuré par le Canada si aucune autorisation prévue au paragraphe 35(2) n'est délivrée à une installation en particulier, ou si de telles autorisations sont délivrées, mais que les dispositions relatives à la protection de l'habitat du poisson sont violées. Selon le groupe d'experts, « même si des négociations mènent à une PUE sanctionnée par le MPO, on ne peut compter absolument sur le respect par tous du plan en cause, ni sur le fait que des violations de l'article 35 sont exclues » (paragr. 95).

233. Voici quelques derniers commentaires sur la façon dont les auteurs de la communication et le Canada perçoivent le processus de PUE :

Il semble que les auteurs de la communication soient convaincus que le processus de PUE peut constituer un outil d'application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* s'il inclut les trois éléments clés suivants :

- Le Canada décide qu'une autorisation prévue au paragraphe 35(2) est nécessaire pour chaque exploitation de BC Hydro qui continue ou pourrait continuer à causer des dommages à l'habitat du poisson. Les auteurs de la communication craignent que le Canada décide qu'il n'est pas nécessaire de délivrer une autorisation prévue au paragraphe 35(2) à une ou plusieurs exploitations de BC Hydro qui continuent ou pourraient continuer de détériorer l'habitat du poisson
- Le Canada applique les dispositions du paragraphe 35(2) et de la LCEE en déterminant s'il faudrait délivrer une autorisation et en établissant les conditions qu'il faudrait associer à chaque autorisation. Les auteurs de la communication craignent que le

Canada n'applique pas les dispositions du paragraphe 35(2) et de la LCEE lorsqu'il décidera de délivrer une telle autorisation

- Le Canada « applique efficacement » la loi (par des poursuites ou d'autres moyens) lorsqu'il refuse de délivrer une autorisation et que l'exploitation de l'installation continue de contrevenir au paragraphe 35(2) et de détériorer l'habitat du poisson, de même que lorsque les conditions d'une autorisation ne sont pas respectées.

En ce qui concerne le premier élément, le Canada indique qu'il est probable que des autorisations soient délivrées à de nombreuses installations à mesure que les PUE seront mis en œuvre à l'échelle de la Colombie-Britannique (communication du Canada, mars 1999, p. 16). Dans sa communication de mars 1999, le Comité de gestion des PUE indique que le mécanisme permettant de lier la PUE à l'observation de la réglementation est fonction de l'un ou l'autre des constats suivants :

- 1) On n'observe plus aucun effet sur le poisson, et aucune autre mesure n'est donc nécessaire (le MPO ne doit fournir aucune réponse officielle).
- 2) Parce qu'on prévoit encore des effets sur le poisson, le ministre des Pêches et des Océans délivrera une seule autorisation visant toutes les répercussions qu'auront sur le poisson l'ensemble des activités prévues par le plan, étant entendu que les mesures d'atténuation et de compensation sont incluses dans ledit plan (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 13 et 14).

Relativement au deuxième élément, le Canada indique que la méthode permettant de déterminer s'il faut délivrer des autorisations prévues au paragraphe 35(2) et de quelle façon est décrite plus en détail dans le Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson (1998) (communication du Canada, mars 1999, p. 16). Comme il en a été question précédemment, le Cadre décisionnel de 1998 indique que, « conformément à la LCEE, le MPO est tenu de procéder à une évaluation environnementale » avant que le Canada ne puisse délivrer une autorisation. Le Comité de gestion des PUE affirme pour sa part que les autorisations prévues au paragraphe 35(2) doivent elles-mêmes faire l'objet d'un examen en vertu de la LCEE (communication du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 31).

En ce qui concerne le troisième élément, le Canada indique qu'il continuera d'enquêter et de porter des accusations en vertu de la *Loi sur les pêches* lorsqu'il aura des preuves à l'appui (voir, p. ex., le paragr. 183 ci-dessus).

Le groupe d'experts affirme que les faits concernant chacun de ces trois éléments se feront jour à mesure que le processus de PUE se déroulera, que des autorisations seront envisagées (et délivrées ou refusées) et que des activités de surveillance et de suivi sont entreprises (voir, p. ex., annexe 8, paragr. 235).

Liste des annexes

Le 18 décembre 1998

M. Randy Christensen
Procureur
Sierra Legal Defence Fund
Bureau 214-131, rue Water
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4M3

M. Christensen,

Le Conseil de la Commission de coopération environnementale (la Commission) a demandé au Secrétariat de la Commission de constituer un dossier factuel provisoire relativement à la communication SEM-97-001. Vous trouverez ci-joint un synopsis qui présente brièvement la Commission et qui résume les principaux éléments des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'Accord), lesquels régissent la préparation des dossiers factuels provisoires. Ce synopsis décrit également le processus que le Secrétariat entend suivre en vue de constituer le dossier factuel provisoire.

Dans le cadre de ce processus, la priorité du Secrétariat est de recueillir des renseignements qui permettront de déterminer si le Canada a appliqué efficacement sa législation de l'environnement relativement à diverses allégations d'infractions au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* commises par B.C. Hydro. Nous désirons obtenir des commentaires écrits à cet égard et nous avons préparé le document ci-joint, intitulé *Portée de l'enquête*, afin d'aider les parties intéressées à bien cibler leurs commentaires concernant l'efficacité des mesures prises par le Canada. Comme il en est fait mention dans le document, le Canada définit le principe d'application de façon très large et nous souhaitons obtenir de l'information sur l'éventail complet des activités citées par le gouvernement canadien. Les commentaires doivent parvenir au Secrétariat avant le 23 février 1999. L'information présentée avant le 20 janvier sera transmise au groupe d'experts que nous avons mis sur pied et aidera les membres de ce groupe à remplir efficacement leur fonction, laquelle consiste à recueillir des renseignements supplémentaires en vue de déterminer si le Canada veille à l'application efficace de ses lois de l'environnement.

.../2

Nous croyons qu'il serait pertinent que vous ou vos représentants présentiez de l'information sur l'efficacité des méthodes canadiennes lors de la première réunion du groupe d'experts, laquelle aura lieu pendant la semaine du 11 janvier. Nous vous informerons prochainement de la date, de l'heure et du lieu précis. Dans le but de vous aider à fournir, s'il y a lieu, de plus amples renseignements au Secrétariat, nous vous offrirons la possibilité de rencontrer les experts une fois que ceux-ci auront terminé leur travail.

Stephen Owen et son adjoint Alex Grzybowski, deux membres de l'*Institute for Dispute Resolution* de l'Université de Victoria, participent également au processus. Afin de respecter le protocole, veuillez faire parvenir toute information écrite au Secrétariat, à l'attention de l'Institut [Institute for Dispute Resolution, Université de Victoria, édifice Begbie, C.P. 2400 STN CSC, Victoria (Colombie-Britannique), V8W 3H7]. L'information sera disponible pour consultation publique au bureau de l'Institut, sous réserve d'une demande de traitement confidentiel (voir, par exemple, les articles 11 et 39 de l'Accord). Veuillez également faire parvenir une copie des documents à notre bureau de Montréal ainsi qu'à toutes les personnes mentionnées ci-dessous et dont le nom est suivi d'un astérisque, toujours sous réserve d'une demande de traitement confidentiel. Si vous avez des questions au sujet du processus, n'hésitez pas à communiquer avec le soussigné ou avec Alex Grzybowski [(250) 656-1317, grzybowski@tnet.net].

Nous apprécions grandement votre coopération dans le cadre de ce processus.

Recevez, Monsieur, nos salutations distinguées.

(original signé par)
David L. Markell
Chef, Communications sur les questions d'application
Commission de coopération environnementale

c. c. : Jon O'Riordan*
Sous-ministre adjoint, Division de l'environnement et des régions paysagères,
ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs
C. P. 9339 Stn. Prov. Gov., Victoria (Colombie-Britannique), V8W 9M1

Mike Nassichuk*
Gestionnaire, Prévention de la pollution et évaluations environnementales,
Environnement Canada
224, West Esplanade, North Vancouver (Colombie-Britannique), V7M 3H7

Peter Delaney*

Chef, Politiques et conservation de l'habitat, ministère des Pêches et des Océans
555, rue Hastings Ouest, Vancouver (Colombie-Britannique), V6B 5G3

Keith Ogilvie*

Conseiller spécial, Relations internationales, Relations intergouvernementales
421, rue Menzies, 2^e étage, Victoria (Colombie-Britannique), V8V 1X4

Hugh Smith*

Gestionnaire, Pêches stratégiques, Gestion des ressources, B.C. Hydro
6911, South Point (E08), Burnaby (Colombie-Britannique), V3N 4X8

Karen Traversy

Projets spéciaux, Direction de la gestion de l'habitat, ministère des Pêches et des
Océans
200, rue Kent, Ottawa (Ontario), K1A 0E6

Andy Bowcott

Gestionnaire, Stratégies globales nord-américaines, Environnement Canada
351, boul. St-Joseph, Hull (Québec), K1A 0H3

Le 22 janvier 1999

M. Randy Christensen
Procureur
Sierra Legal Defence Fund
131, rue Water, bureau 214
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4M3

M. Christensen,

Veillez prendre note que, dans le cadre du processus de collecte d'information, les membres du groupe d'experts mis sur pied relativement à la communication SEM-97-001 ont décidé de porter une attention particulière à six installations hydroélectriques et exploitations permanentes de B.C. Hydro, soit :

- le barrage W.A.C. Bennett / Peace Canyon;
- le barrage de Keenleyside;
- le projet de Shuswap Falls;
- le projet de la rivière Cheakamus;
- le projet Walter Hardman;
- le projet John Hart.

Les experts croient qu'en mettant l'accent sur ces installations, ils seront en mesure d'amasser des données sur les principaux types d'effets néfastes que les installations hydroélectriques entraînent parfois sur l'habitat du poisson ainsi que sur l'éventail complet des mesures prises par le Canada. En outre, ils pourront recueillir de l'information sur l'ensemble du réseau et les principaux bassins en cause. Par ailleurs, les experts souhaitent obtenir des renseignements sur la nature des effets néfastes subis par l'habitat du poisson en raison de la non-conformité alléguée des activités de B.C. Hydro, sur le type de mesures prises par le gouvernement afin de limiter ces effets ainsi que sur l'efficacité des efforts déployés à cette fin par le gouvernement et B.C. Hydro.

Si vous croyez qu'une autre installation devrait également être incluse dans l'examen, veuillez en informer immédiatement le groupe d'experts en communiquant avec Alex Grzybowski [tél. : (250) 656-1317; téléc. : (250) 656-1357; courriel : grzybowski@tnet.net].

Recevez, Monsieur, nos salutations distinguées.

(original signé par)
Alex Grzybowski
Adjoint, Institute for Dispute Resolution, Université de Victoria

Le 4 février 1999

M. Randy Christensen
Procureur
Sierra Legal Defence Fund
131, rue Water, bureau 214
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4M3

M. Christensen,

La présente lettre vise à vous informer des règles de base concernant la présentation d'information écrite au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale ainsi que du calendrier des prochaines réunions du groupe d'experts. Comme Alex Grzybowski et Jennifer Ellis vous l'ont signalé à quelques reprises, nous avons prolongé le délai alloué à la présentation d'information écrite au groupe d'experts, y compris les réponses aux questions formulées par les membres du groupe. L'échéance fixée au 20 janvier 1999 a donc été reportée au 23 février 1999. Par conséquent, si vous désirez que des informations soient transmises aux experts, veuillez la faire parvenir au Secrétariat avant cette date, à l'attention de l'Institute for Dispute Resolution de l'Université de Victoria, édifice Begbie, C.P. 2400 STN CSC, Victoria (Colombie-Britannique), V8W 3H7. Veuillez également envoyer une copie des documents à notre bureau de Montréal. Le Secrétariat entend transmettre aux trois autres parties intéressées toute information écrite fournie par l'un des principaux intervenants, sous réserve d'une demande de traitement confidentiel formulée en vertu de l'Accord. N'hésitez donc pas à présenter une telle demande si vous estimez que certains passages des documents que vous soumettez nécessitent un traitement confidentiel.

Alex Grzybowski et Jennifer Ellis ont communiqué avec les intervenants en vue d'établir le calendrier des exposés oraux qui seront présentés au groupe d'experts. Les réunions du groupe se tiendront à la salle 2200 de l'Université Simon Fraser de Harbour Centre, au 515, rue Hastings Ouest, Vancouver (Colombie-Britannique). Le mercredi, 10 février 1999, les représentants de B.C. Hydro présenteront leur exposé de 14 h à 16 h 30. En outre, M. Grzybowski s'affaire présentement à planifier les exposés des gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, lesquels sont prévus pour le jeudi 11 février 1999. Les rencontres avec les experts sont soumises aux mêmes règles de base que les commentaires écrits, c'est-à-dire que les trois autres intervenants seront invités à chacune des rencontres (à titre d'observateurs), sous réserve d'une demande de traitement confidentiel formulée par le présentateur. Par conséquent, veuillez informer le Secrétariat à l'avance si vous prévoyez révéler des renseignements confidentiels pendant votre exposé et croyez que l'entretien devrait se dérouler en privé. Le Secrétariat reconnaît que les exposés oraux peuvent poser des problèmes particuliers en raison des échanges qui s'y déroulent et de l'éventuelle difficulté d'isoler les renseignements confidentiels du reste de l'information présentée. Nous sommes donc prêts à tenir compte

de ces difficultés afin d'assurer le traitement adéquat de toutes les questions relatives à la confidentialité dans le contexte des exposés oraux.

Recevez, Monsieur, nos salutations distinguées.

(original signé par)

David L. Markell

Chef, Communications sur les questions d'application

Le 18 février 1999

M. Randy Christensen
Procureur
Sierra Legal Defence Fund
131, rue Water, bureau 214
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4M3

M. Christensen,

La présente lettre vise à vous informer de l'échéancier du processus relatif à la communication SEM-97-001. Comme vous le savez déjà, l'exposé prévu pour le 11 février 1999 a été remis à plus tard à la demande du gouvernement du Canada. Jennifer Ellis ou le soussigné vous transmettront prochainement les détails concernant ce report.

En raison des changements apportés au calendrier des réunions et à la demande de plusieurs intervenants, nous avons prolongé le délai alloué à la présentation d'information écrite : l'échéance fixée au 23 février 1999 a été reportée au 8 mars 1999. Si vous désirez soumettre de l'information au groupe d'experts ou au Secrétariat, veuillez donc le faire avant cette date. Les experts procéderont à l'examen de l'information jusqu'au 8 mars 1999. Par conséquent, veuillez nous faire parvenir toute information pertinente le plus tôt possible. Comme nous l'avons mentionné dans les lettres précédentes, n'hésitez pas à réclamer un traitement confidentiel pour tous les renseignements nécessitant un tel traitement.

Recevez, Monsieur, nos salutations distinguées.

(original signé par)
Alex Grzybowski
Adjoint

Le 12 mars 1999

M. Randy Christensen
Procureur
Sierra Legal Defence Fund
131, rue Water, bureau 214
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4M3

M. Christensen,

Tel que discuté précédemment, le Secrétariat a prolongé le délai alloué à la présentation d'information écrite dans le cadre du processus de constitution du dossier factuel. L'échéance fixée au 8 mars 1999 a été reportée au 22 mars 1999. Veuillez donc nous faire parvenir toute information pertinente avant cette date. Le Secrétariat et les membres du groupe d'experts communiqueront avec vous s'ils ont des questions ou s'ils souhaitent obtenir de l'information supplémentaire.

Recevez, Monsieur, nos salutations distinguées.

(original signé par)
David L. Markell
Chef, Communications sur les questions d'application

Commission de coopération environnementale

Dossier factuel provisoire établi aux termes des articles 14 et 15
SEM-97-001, Synopsis

La Commission de coopération environnementale (CCE) est une organisation internationale créée en vertu de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) par le Canada, le Mexique et les États-Unis. La CCE a pour organes constitutifs un Conseil (formé des dirigeants des plus hautes instances environnementales de chaque pays), un Comité consultatif public mixte (CCPM), composé de cinq citoyens de chaque pays, et un Secrétariat (dont le siège est à Montréal).

L'article 14 de l'*Accord* autorise les citoyens à présenter au Secrétariat des communications dans lesquelles ils peuvent alléguer que l'un des trois pays, soit le Canada, le Mexique ou les États-Unis, n'applique pas efficacement sa législation sur l'environnement. Le Conseil peut demander au Secrétariat de préparer un dossier factuel portant sur certaines de ces communications. Ces dossiers servent principalement à recueillir des renseignements sur des méthodes données d'application de la loi dans l'un ou l'autre des trois pays. Ils sont utiles, notamment, parce qu'ils peuvent aider le public à évaluer l'efficacité de ces méthodes. Un dossier factuel peut être particulièrement précieux lorsque les faits allégués sont contestés ou qu'ils n'ont tout simplement pas été exposés au public.

Le Secrétariat soumet chaque dossier factuel provisoire au Conseil. Chacun des trois pays peut formuler des observations sur l'exactitude des faits décrits dans ce dossier. S'il y a lieu, le Secrétariat intègre ces observations dans le dossier factuel final, qu'il soumet ensuite au Conseil. Celui-ci détermine alors s'il faut rendre ce dossier public.

Deux documents expliquent le processus que le Secrétariat doit mettre en œuvre pour établir un dossier factuel : l'*Accord* lui-même et les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (les « Lignes directrices »). Ces Lignes directrices stipulent que le Secrétariat doit inclure ce qui suit dans les versions préliminaire et finale du dossier factuel :

- 1) un résumé de la communication;
- 2) un résumé de la réponse de la Partie visée;
- 3) un résumé de toute autre information factuelle pertinente;
- 4) les faits présentés par le Secrétariat au sujet des questions soulevées dans la communication.

L'*Accord* stipule que le Secrétariat doit examiner l'information soumise par une Partie. Il autorise également le Secrétariat à examiner les renseignements pertinents qui sont accessibles au public, qui ont été soumis par une organisation non gouvernementale, une personne intéressée ou le CCPM, ou que le Secrétariat ou des experts indépendants ont préparés.

Le Conseil a demandé au Secrétariat de la CCE de constituer un dossier factuel provisoire relatif à la communication SEM-97-001. Celle-ci a été présentée par le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund (maintenant appelé Earthjustice) au nom de plusieurs organisations non gouvernementales. Les auteurs y allèguent que les opérations de B.C. Hydro ont contrevenu à plusieurs reprises au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en endommageant l'habitat du poisson, et que le Canada n'a pas appliqué la loi efficacement en ce qui concerne ces violations. Le Canada affirme pour sa part qu'il a fait ce qu'il fallait pour appliquer la loi et qu'il a d'ailleurs intégré à cette loi une vaste gamme de mesures, dont la poursuite des éventuels contrevenants, ainsi qu'une série d'autres stratégies, comme la planification de l'utilisation de l'eau.

Il incombe au Secrétariat, conformément aux instructions du Conseil, de préparer un dossier factuel provisoire qui traitera de l'efficacité des méthodes d'application de la loi au Canada. Pour ce faire, il examinera l'information contenue dans la communication et celle qu'a déjà fournie le Canada. Le Secrétariat préparera d'autres renseignements et, entre autres activités, étudiera le contexte juridique et stratégique associé aux violations dénoncées, en travaillant avec des experts indépendants et en obtenant des renseignements d'autres parties intéressées.

En particulier, un groupe d'experts sera chargé de fournir des renseignements sur l'efficacité des méthodes canadiennes d'application de la loi. Par la suite, les parties intéressées (p. ex., les auteurs de la communication, le Canada, la Colombie-Britannique et B.C. Hydro) pourront fournir des renseignements de cette même nature. Chacune des principales parties intéressées pourra rencontrer les experts indépendants à la mi-janvier, durant leur première série de réunions, et leur fournir des renseignements. Par ailleurs, le Secrétariat acceptera jusqu'au 23 février 1999 les commentaires écrits portant sur l'efficacité des efforts canadiens d'application de la loi.

Le Secrétariat a demandé à Stephen Owen et Alex Grzybowski, de l'Institute for Dispute Resolution de l'Université de Victoria (UVic IDR), de l'aider à obtenir des renseignements des experts et des parties intéressées. L'information relative à l'efficacité des méthodes canadiennes d'application de la loi peut être soumise au Secrétariat, à l'attention de M. Grzybowski, [a/s UVic IDR, University of Victoria, Begbie Building, PO Box 2400 STN CSC, Victoria, B.C. V8W 3H7, grzybowski@tnet.net], là encore au plus tard le 23 février 1999.

Le Secrétariat a créé des archives contenant les principaux documents de référence, dont la communication elle-même, la réponse du Canada, la réponse subséquente des auteurs de la communication et la résolution du Conseil, ainsi que l'*Accord* et les *Lignes directrices*, à l'Institute of Dispute Resolution de l'Université de Victoria (situé dans l'édifice Begbie de la Faculté de droit, sur le campus de l'UVic). On peut se procurer ces documents aux fins de consultation [il suffit de téléphoner au (250) 721-8777 pour prendre les dispositions nécessaires]. Ils sont également disponibles sur Internet aux adresses suivantes :

<http://cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=74&format=1>

<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=79&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=81&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=88&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=160&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registryview.cfm?&varlan=french&submissionID=9&format=1>

Voici le calendrier de mise en œuvre du processus décrit plus haut.

Processus et calendrier d'élaboration du dossier factuel

1. Analyse juridique et stratégique Du 18 déc. 1998 au 23 févr. 1999
2. Examen par le groupe d'experts Du 18 déc. 1998 au 12 févr. 1999
 - Travaux préparatoires Du 18 déc. 1998 au 11 janv. 1999
 - Réunion initiale [inclut des séances avec les parties intéressées] semaine du 11 janv. 1999
 - Rapport final du groupe d'experts semaine du 8 févr. 1999
 - Réunion finale du groupe d'experts semaine du 8 févr. 1999
3. Période de commentaires des parties intéressées Du 18 déc. 1998 au 23 févr. 1999
(Nota : Les commentaires reçus avant le 20 janvier seront transmis au groupe d'experts à titre d'information.)

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec
Alex Grzybowski au (250) 656-1317; courriel : grzybowski@tnet.net.

Nous sommes impatients de recevoir l'information que vous allez nous fournir
dans le cadre de ce processus d'élaboration du dossier factuel.

Commission de coopération environnementale
Dossier factuel provisoire établi aux termes des articles 14 et 15
SEM-97-001

Portée de l'enquête

Le Conseil a demandé au Secrétariat de la CCE de préparer un dossier factuel provisoire concernant la communication SEM-97-001. Des renseignements sur la CCE et sur le processus lié au dossier factuel sont fournis dans le synopsis ci-joint.

Cette communication a été présentée par le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund (maintenant appelé Earthjustice) au nom de plusieurs organisations non gouvernementales. Les auteurs y allèguent que les opérations de B.C. Hydro ont contrevenu à plusieurs reprises au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en endommageant l'habitat du poisson, et que l'omission, par le Canada, d'intenter des poursuites concernant plusieurs incidents traduit en fait son incapacité d'appliquer efficacement la *Loi sur les pêches*. Le Canada adopte une vision élargie du principe d'« application efficace ». Il qualifie d'« application » une vaste gamme de mesures gouvernementales visant à faire face à ces violations présumées, y compris la poursuite des éventuels contrevenants, au besoin, ainsi qu'une série d'autres stratégies, comme la planification de l'utilisation de l'eau. Le Canada affirme que ces mesures se sont révélées efficaces.

Le présent document a pour but de favoriser la production de renseignements visant à déterminer si le Canada a appliqué efficacement ses lois sur l'environnement. Le Secrétariat a créé des archives contenant les principaux documents de référence, dont la communication elle-même, la réponse du Canada, la réponse subséquente des auteurs de la communication et la résolution du Conseil, à l'Institute of Dispute Resolution de l'Université de Victoria (situé dans l'édifice Begbie de la Faculté de droit, sur le campus de l'UVic). On peut se procurer ces documents aux fins de consultation [il suffit de téléphoner au (250) 721-8777 pour prendre les dispositions nécessaires]. Ils sont également disponibles sur Internet aux adresses suivantes :

<http://cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=74&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=79&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=81&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=88&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registrytext.cfm?&varlan=french&documentid=160&format=1>
<http://www.cec.org/templates/registryview.cfm?&varlan=french&submissionID=9&format=1>

Les activités particulières de B.C. Hydro au sujet desquelles le Secrétariat tente d'obtenir de l'information sont précisées dans la communication et dans la réponse. Veuillez noter que le Conseil a demandé au Secrétariat de ne pas tenir compte des problèmes liés aux installations de B.C. Hydro du réseau hydroélectrique Bridge River, formé des barrages Lajoie, Terzaghi et Seton et de leurs réservoirs respectifs. Par

conséquent, le Secrétariat ne cherche pas à obtenir de l'information au sujet de ces installations ou de leurs réservoirs respectifs.

Tel que mentionné ci-dessus, le processus de collecte d'information du Secrétariat vise principalement à déterminer si le Canada a appliqué efficacement ses lois sur l'environnement. Les types de renseignements suivants, notamment ceux dont la portée va au-delà des renseignements déjà remis au Secrétariat, sont particulièrement pertinents :

- ◆ information concernant la nature des incidents ou des violations alléguées, mentionnés dans la communication et la réponse, et leurs répercussions sur l'habitat du poisson;
- ◆ information liée à la nature des mesures correctives prises par le Canada à l'égard de ces incidents;
- ◆ information liée à l'efficacité des mesures correctives prises par le Canada. Cette information peut comprendre, notamment, des renseignements liés aux forces et faiblesses d'une ou de plusieurs mesures particulières visant : a) à empêcher que certaines répercussions néfastes ne persistent, à limiter la gravité de ces répercussions ou à limiter la possibilité qu'elles ne persistent; b) à empêcher que des effets néfastes ne se reproduisent dans l'avenir, à réduire la possibilité qu'ils ne surviennent à nouveau, ou à limiter les effets de tout incident futur; ou c) à remédier à tout effet néfaste pour l'habitat du poisson découlant de ces incidents.

Dans le choix de l'information à présenter, il convient de garder en tête que les auteurs de la communication ont discuté des mesures d'application prises par le Canada, soit des poursuites judiciaires, tandis que le Canada a fait état d'autres mesures qu'il qualifie de mesures d'application, notamment :

- a) une évaluation environnementale des nouveaux projets d'aménagement hydroélectrique et améliorations des opérations actuelles;
- b) des procédures d'intervention en cas d'urgence;
- c) l'établissement de comités techniques régionaux;
- d) la planification de l'utilisation de l'eau;
- e) l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'eau;

Les cinq extraits suivants, tirés directement des recommandations du Secrétariat au Conseil pour l'élaboration d'un dossier factuel, illustrent les types de problèmes qui persistent relativement aux allégations des auteurs de la communication. Le texte en **gras** (qui est également tiré du même document), plus particulièrement, permet de dégager la nature des renseignements qui seront pertinents pour l'examen de la question de l'efficacité des mesures prises par le Canada.

- 1) [Les auteurs de la communication] soutiennent qu'au cours de l'été de 1996, B.C. Hydro a asséché Cranberry Creek, faisant échouer et tuant des truites sur une

distance de 10 km. Le Canada a répondu que le projet Walter Hardman, qui affecte Cranberry Creek, est prioritaire pour l'initiative de planification de l'utilisation de l'eau et que le MPO a participé à l'élaboration de directives d'exploitation provisoires, qui ne sont pas encore en vigueur. **La réponse ne précise pas le moyen que le Canada a utilisé pour appliquer la loi (et l'efficacité de ce moyen) en réponse à l'incident à Cranberry Creek. Sans cette information, y compris l'information à l'égard des politiques d'application des lois du Canada, il est difficile d'évaluer si le Canada a assuré l'application efficace de la loi à l'égard de l'incident à Cranberry Creek ou des autres incidents indiqués dans la communication.**

2) Les allégations concernant les problèmes constants d'exploitation posent des questions semblables. Par exemple, la communication laisse entendre qu'à l'égard du projet Shuswap Falls, des effets négatifs ont découlé d'une diminution du débit d'eau en hiver, de l'assèchement, des fluctuations rapides du débit d'eau, d'une augmentation des niveaux de sédiments, d'un accès réduit et des impacts sur la productivité benthique. En réponse, le Canada a dressé la liste d'un certain nombre de mesures prises, y compris les suivantes: a) la mise en place d'une étude sur les impacts de la variation du débit d'eau; b) l'élaboration d'une courbe des niveaux optimaux que B.C. Hydro refuse actuellement d'utiliser; c) une déclaration verbale du MPO à l'intention de B.C. Hydro selon laquelle le régime d'écoulement proposé par B.C. Hydro est inacceptable; et d) une demande du MPO adressée à B.C. Hydro pour obtenir plus de temps afin de vérifier certains travaux comme l'élimination des hausses. De plus, le Canada fait référence à une demande du ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, que B.C. Hydro n'a pas acceptée, que les incidences de la variation du débit d'eau sur les invertébrés soient examinées. **Encore une fois, on dispose de peu d'information sur l'efficacité de ces mesures pour assurer l'observation de la loi.**

3) La communication affirme que le barrage Bennett et la station G.M. Shrum ont causé une diminution de la productivité du poisson, des fluctuations rapides du débit d'eau faisant échouer le poisson, une augmentation des niveaux de gaz et de la sédimentation. Le Canada a fourni la réponse suivante:

Le MPO n'était pas impliqué au moment de la construction dans les années 1960. B.C. Hydro n'a pas demandé une autorisation aux termes de la *Loi sur les pêches* pour entreprendre le projet. Le Eastern BC Habitat Unit du MPO a été créé en 1990, vingt ans après le début de l'exploitation de ces installations.

Ces déclarations ne semblent pas pertinentes au fait que le Canada omet actuellement d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales. [...] La réponse du Canada ne semble pas viser l'allégation selon laquelle le Canada omet actuellement d'assurer l'application efficace de sa législation sur l'environnement. Il est donc nécessaire d'obtenir davantage d'information. [...] Le Canada affirme également que les répercussions

négatives des installations au barrage Bennett sont compensées, à tout le moins en partie, par le programme d'indemnisation Peace/Williston. Il est difficile de dire si l'indemnisation est d'une quelconque pertinence pour l'application efficace des lois environnementales du Canada.

4) L'allégation concernant le barrage Keenleyside est un autre exemple. La communication a affirmé que l'arrêt complet du débit à ce barrage, en avril 1990, a privé d'eau et isolé des alevins de truite arc-en-ciel et saumon kokanee dans le delta de Norns Creek. Le Canada a répondu que cet incident ne peut être visé par une communication aux termes de l'article 14, car il s'est produit avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE. Le Secrétariat est d'accord et recommande qu'un dossier factuel ne soit pas préparé à l'égard de cette allégation particulière.

Toutefois, si une situation survenue dans le passé persiste, elle peut être visée par une communication aux termes de l'article 14. Par exemple, si les activités de B.C. Hydro continuent de détériorer l'habitat du poisson, le fait que ces activités aient commencé avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE n'a plus d'importance. Comme on l'a indiqué plus haut, le Secrétariat reconnaît qu'un devoir actuel d'appliquer la loi peut provenir d'une situation qui persiste. **Si la construction d'installations dans le passé a entraîné une situation qui « persiste », alors les faits entourant cette situation peuvent faire l'objet d'une enquête factuelle.**

5) En affirmant que le Canada a omis d'assurer l'application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, les auteurs de la communication font remarquer que seulement deux poursuites ont été intentées contre B.C. Hydro depuis 1990. Le Canada, dans sa réponse, laisse entendre qu'il a entrepris diverses activités qui, ensemble, constituent une application efficace de sa loi environnementale. Le Secrétariat est conscient des divers principes et approches qui peuvent être appliqués à une définition ou à l'application du terme « application efficace ». Par exemple, dans certaines circonstances, il peut être réputé plus efficace de prendre d'autres mesures d'application des lois pour en assurer l'observation que d'intenter exclusivement des poursuites. **À cet égard, il est difficile de dire comment le Canada choisit les moyens d'application de sa législation sur l'environnement pour en assurer l'observation.**

En bref, la réponse du Canada ne divulgue pas suffisamment de faits concernant le moyen d'application des lois précis pris par le Canada pour chacun des incidents allégués et l'efficacité de ce moyen pour assurer l'observation de sa législation sur l'environnement.

Veillez fournir toute information avant le 23 février 1999 à l'Institute for Dispute Resolution de l'Université de Victoria, à l'attention de M. Alex Grzybowski, [Institute for Dispute Resolution, University of Victoria, Begbie Building, P.O. Box 2400 STN CSC, Victoria, B.C. V8W 3H7, grzybowski@tnet.net]. L'information reçue avant le 20 janvier 1999 sera transmise au groupe d'experts qui a été formé pour faciliter ce processus et aidera ces derniers à rédiger leurs conclusions. Pour plus d'information,

veuillez téléphoner à Alex Grzybowski au (250) 656-1317 ou communiquer avec lui par courriel à l'adresse suivante : grzybowski@tnet.net.

Commission de coopération environnementale
Dossier factuel provisoire aux termes des articles 14 et 15
SEM-97-001

Questions du groupe d'experts
3 février 1999

Nous vous prions de répondre aux questions qui suivent et de fournir toute l'information et tous les documents écrits complémentaires qui, selon vous, devraient figurer au dossier factuel que le Secrétariat préparera relativement à la communication. En ce qui concerne la période de référence, veuillez répondre à ces questions en tenant compte de la résolution du Conseil n° 98-07, laquelle donne instruction au Secrétariat de « vérifier (...) si la Partie visée “ omet d'assurer l'application efficace de sa législation [sur] l'environnement ” depuis que l'ANACDE est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 1994 » et précise que « au cours de l'examen de la prétendue omission d'appliquer efficacement la législation sur l'environnement, les faits pertinents qui se sont produits avant ladite date d'entrée en vigueur de l'Accord peuvent être versés au dossier factuel ».

- 1) Le Canada affirme avoir pris de nombreux types de mesures. Nous souhaitons obtenir de l'information sur trois catégories de politiques gouvernementales relatives à ces mesures :
 - a) les politiques qui font état du plan général élaboré par le Canada en vue de l'application et de l'observation du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*;
 - b) les politiques qui établissent les critères que le Canada utilise en vue de déterminer les mesures à prendre relativement à une violation particulière du paragraphe 35(1);
 - c) les politiques qui expliquent l'objet de chacune des mesures prises par le gouvernement et le mode de fonctionnement de chacune d'elles.

Au chapitre des poursuites, par exemple, nous désirons connaître les politiques, les procédures ou les protocoles qui font état des critères permettant au Canada de prendre la décision d'effectuer ou non une enquête sur une violation possible du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* et d'entamer ou non une poursuite, le cas échéant. Nous souhaitons donc obtenir des documents qui traitent notamment :

- (i) de l'examen des accusations;
- (ii) des recommandations portant sur ces accusations;
- (iii) de l'ouverture des enquêtes.

Veuillez également soumettre toutes les données ou tous les renseignements concernant les poursuites engagées en Colombie-Britannique en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* entre 1994 et 1998 inclusivement. Veuillez inclure les données ou l'information concernant notamment :

- (i) le nombre de poursuites;
- (ii) le nom de la partie poursuivie dans chaque cas;

- (iii) le résultat de chaque poursuite;
- (iv) les ressources gouvernementales allouées à ces poursuites.

En ce qui concerne le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, nous désirons connaître les politiques, les procédures ou les protocoles qui traitent notamment :

- (i) des cas particuliers où le gouvernement exige qu'une partie obtienne une autorisation;
 - (ii) des critères permettant au gouvernement de prendre la décision d'accorder ou non une autorisation et de soumettre cette autorisation à certaines conditions;
 - (iii) du processus mis en œuvre par le gouvernement en vue d'évaluer s'il convient ou non d'accorder une autorisation.
- 2) Veuillez fournir de l'information sur la façon dont les activités du réseau de B.C. Hydro pourraient être modifiées afin de prévenir, de réduire ou de compenser les effets néfastes sur l'habitat.
- 3) Veuillez fournir de l'information sur les efforts déployés par les autres paliers de gouvernement en vue de minimiser les effets néfastes des activités hydroélectriques sur l'habitat du poisson.
- 4) Outre les réponses à ces questions d'ordre général, les experts veulent obtenir des renseignements au sujet de six installations particulières de B.C. Hydro. En effet, ils ont conclu qu'il est impossible d'examiner attentivement l'information portant sur chacune des installations mentionnées dans la communication. À l'aide de plusieurs critères (l'intérêt d'examiner l'éventail des répercussions et des mesures d'application ainsi que d'étudier différentes portions du réseau hydroélectrique de la Colombie-Britannique), les experts ont donc pris la décision de porter leur attention sur les six installations hydroélectriques et exploitations permanentes suivantes :
- le barrage W.A.C. Bennett / Peace Canyon;
 - le barrage de Keenleyside;
 - l'aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls;
 - l'aménagement hydroélectrique de la rivière Cheakamus;
 - l'aménagement hydroélectrique Walter Hardman;
 - l'aménagement hydroélectrique John Hart.

Pour chacune des installations susmentionnées, y compris leurs réservoirs, leurs barrages, leurs centrales et les cours d'eau en aval, veuillez répondre aux questions suivantes (dans la mesure du possible, veuillez fournir des renseignements quantitatifs et bien documentés) :

- a) Quels sont les effets néfastes sur l'habitat du poisson qui découlent de l'exploitation de ces installations?

- b) À quel moment a-t-on pris connaissance de ces effets, quelles en sont les causes et quelles sont les données relatives à la mortalité massive de poissons et aux pertes de productivité?
 - c) De quelle façon a-t-on déterminé, surveillé et mesuré les effets néfastes sur l'habitat du poisson? Veuillez fournir des renseignements permettant de déterminer si les méthodes d'identification, de surveillance et de mesure sont adéquates. Veuillez également préciser les autres méthodes et les solutions de rechange possibles et expliquer pourquoi elles ne sont pas employées.
 - d) Aux termes du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, quelles mesures précises les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont-ils prises concernant chacun des effets néfastes subis par l'habitat du poisson? Veuillez inclure les demandes orales ou écrites, les ordonnances, les poursuites et les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi.
 - e) Quels ont été les efforts déployés par B.C. Hydro en réaction aux mesures gouvernementales mentionnées au point précédent et quelles mesures la société a-t-elle prises de son propre chef en vue d'atténuer ou de compenser les effets néfastes mentionnés au point a)?
 - f) Les mesures mises en œuvre ont-elles permis :
 - (i) d'empêcher que les effets néfastes ne persistent, de limiter la gravité de ces effets ou de limiter la possibilité qu'ils ne persistent?
 - (ii) d'empêcher que des effets néfastes ne se reproduisent dans l'avenir, de réduire la possibilité qu'ils ne surviennent à nouveau ou de limiter les effets de tout incident futur?
 - (iii) de remédier à tout effet néfaste sur l'habitat du poisson découlant de ces incidents?
 - g) Veuillez fournir de l'information concernant toutes les stratégies de rechange qui permettraient de réduire efficacement les effets néfastes et que B.C. Hydro n'a pas mises en œuvre. Veuillez également préciser les raisons pour lesquelles B.C. Hydro n'a pas mis ces stratégies en œuvre.
 - h) Quelles stratégies et quels objectifs généraux (y compris les échéanciers) le gouvernement fédéral et B.C. Hydro ont-ils établis en vue de rendre les installations et les exploitations permanentes conformes à la *Loi sur les pêches* ainsi que de réduire ou d'éliminer les effets néfastes sur l'habitat du poisson? Veuillez inclure les stratégies et objectifs visant à respecter les principes de la « perte nette nulle » et des « gains nets totaux » de la politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson. Au cours des cinq ou dix prochaines années, quels seront les montants alloués aux activités des six aménagements hydroélectriques particuliers et de l'ensemble du réseau de B.C. Hydro?
 - i) Veuillez préciser à quel moment B.C. Hydro et le Canada ont tenté d'obtenir les autorisations prévues au paragraphe 35(2) de la Loi et indiquer les raisons pour lesquelles ces autorisations ont été demandées dans certains cas et non dans d'autres.
- 5) Veuillez répondre aux questions suivantes concernant chacune des six installations hydroélectriques et exploitations permanentes :

Barrage W.A.C. Bennett / Peace Canyon

Allégation n° 1 :

1) La vidange du réservoir entraîne une diminution de la productivité du poisson.

Réponse du Canada à l'allégation n° 1 :

L'aménagement hydroélectrique, pour lequel B.C. Hydro n'a demandé aucune autorisation aux termes de la Loi sur les pêches, a été réalisé il y a de nombreuses années. B.C. Hydro a toutefois créé un fonds d'indemnisation qui vise à compenser les répercussions négatives subies par le poisson évoluant dans le réservoir.

Questions au sujet de l'allégation n° 1 :

- a) Quelle est la quantité d'eau vidangée?
- b) Quels effets néfastes la vidange du réservoir provoque-t-elle sur l'habitat du poisson?
- c) Quelles mesures le Canada a-t-il prises relativement à ces effets néfastes et de quelle façon ces mesures ont-elles permis de réduire les effets?
- d) Quelles sont les répercussions du fonds d'indemnisation de B.C. Hydro sur les effets néfastes subis par l'habitat du poisson?

Allégation n° 2 :

2) Les fluctuations rapides du débit d'eau provoquent l'isolement du poisson en aval de l'aménagement hydroélectrique de Peace Canyon.

Réponse du Canada à l'allégation n° 2 :

L'isolement du poisson ne pose pas de problèmes majeurs en raison des parois escarpées du canyon. Un seul cas d'isolement a été signalé et le Canada a exigé que des mesures correctives soient prises. Les responsables de B.C. Hydro et du programme d'indemnisation de Peace Canyon ont toutefois répondu que les mesures correctives ne seraient pas d'une grande utilité tant que les tronçons supérieurs du cours d'eau n'auront pas été remis en état. Les cas d'isolement du poisson en aval de Peace Canyon soulèvent des préoccupations et B.C. Hydro a volontairement mis en œuvre un débit minimal de 283 m³, au coût de 2 millions de dollars, dans le but de protéger l'habitat du poisson. En outre, on a déterminé des taux de variation du débit d'eau qui permettraient de limiter les effets néfastes sur le poisson, mais ces taux ne seront pas utilisés pendant les périodes de production massive d'électricité.

Questions au sujet de l'allégation n° 2 :

- a) Quel est le calendrier de mise en œuvre des taux de variation du débit d'eau au cours des périodes d'exploitation normale?

- b) Quelle information le Canada a-t-il obtenue en vue de confirmer que les mesures visant à prévenir l'isolement du poisson ne seraient pas d'une grande utilité en aval du barrage Bennett?
- c) Dans quelle mesure le débit minimal de 283 m³ permet-il d'éliminer ou de réduire les problèmes d'assèchement en aval de Peace Canyon?
- d) Veuillez expliquer pourquoi l'installation ne semble avoir fait l'objet que de mesures d'application limitées. Dans quelle mesure les décisions en matière d'application ont-elles été influencées par des questions de coûts ou d'autres facteurs?
- e) Quelles autorisations le Canada a-t-il accordées à B.C. Hydro en ce qui concerne les fluctuations maximales du débit d'eau?

Allégation n° 3 :

- 3) La pression de gaz totale pose problème aux abords de l'installation.

Réponse du Canada à l'allégation n° 3 :

Les déversements soupçonnés de provoquer des problèmes de pression de gaz totale (PGT) ne se produisent pas de façon continue. De concert avec le Canada, B.C. Hydro a procédé à l'examen d'un déversement survenu en 1996, mais les résultats ne sont toujours pas disponibles. Par ailleurs, le niveau de PGT demeure relativement faible lorsque aucun déversement ne se produit.

Questions au sujet de l'allégation n° 3 :

- a) Veuillez fournir de l'information au sujet de la stratégie (y compris l'échéancier) mise en œuvre par le Canada dans le but de cerner les causes des problèmes graves et intermittents de PGT ainsi que de résoudre ces problèmes.
- b) Quels renseignements le Canada entend-il obtenir afin de déterminer les causes des problèmes de PGT et de vérifier que la PGT ne pose aucun risque lors de l'exploitation normale de l'installation? Quel est le délai fixé en vue d'obtenir ces renseignements?
- c) S'il est prouvé que la PGT constitue un problème chronique, quelles mesures le Canada prendra-t-il et quel sera le délai alloué?

Allégation n° 4 :

- 4) La présence du barrage entraîne des problèmes de sédimentation.

Réponse du Canada à l'allégation n° 4 :

Le Canada n'a été informé d'aucun problème de sédimentation à l'exception d'une accumulation de sédiments provenant de deux tributaires du lac Dinosaur à la suite d'événements pluvio-hydrologiques. En outre, les activités du programme d'indemnisation Peace/Williston permettent d'atténuer les problèmes de sédimentation observés dans le lac Williston.

Questions au sujet de l'allégation n° 4 :

- a) Le Canada soutient-il que les problèmes de sédimentation constatés en aval du barrage Bennett résultent tous de phénomènes naturels?
- b) Sur quelle information le Canada se base-t-il pour affirmer que les problèmes de sédimentation observés dans le lac Williston ont été atténués?
- c) Quels plans le Canada a-t-il établis en vue de déterminer si l'érosion a un effet sur les poissons du réservoir Williston et d'évaluer l'efficacité des mesures correctives?

Allégation n° 5 :

- 5) Les débits de balayage insuffisants ont provoqué l'abandon des évacuateurs latéraux.

Réponse du Canada à l'allégation n° 5 :

La firme Sigma Engineering s'est penchée sur les répercussions que pourrait entraîner l'insuffisance des débits de balayage et les recherches à long terme entreprises par M. Church de l'Université de la Colombie-Britannique permettront de déterminer les avantages de ces débits.

Questions au sujet de l'allégation n° 5 :

- a) Le Canada a-t-il établi une politique ou une position concernant le rôle que jouent les débits de balayage dans le maintien de la qualité de l'habitat du poisson?
- b) Quels plans le Canada a-t-il établis afin d'étudier et de surveiller les dommages causés à l'habitat par les débits de balayage insuffisants et de veiller à ce que ces dommages ne compromettent pas sérieusement la productivité du poisson dans le réseau?

Allégation n° 6 :

- 6) L'aménagement hydroélectrique a entraîné une modification de la température de l'eau en aval.

Réponse du Canada à l'allégation n° 6 :

Les répercussions des changements de température sont complexes et mal comprises. La mise en œuvre de mesures d'atténuation nécessiterait d'apporter des modifications aux prises d'eau du barrage.

Question au sujet de l'allégation n° 6 :

- a) De quels renseignements le Canada dispose-t-il au sujet des changements de température? Quels plans (y compris les échéanciers) le Canada a-t-il établis en vue d'obtenir davantage d'information à ce sujet et de remédier aux effets néfastes des changements de température sur l'habitat du poisson?

Barrage de Keenleyside (delta de Norns Creek)

Allégation n° 1 :

- 1) L'exploitation du barrage de Keenleyside assèche l'habitat du corégone et constitue une cause de mortalité.

Réponse du Canada à l'allégation n° 1 :

« Durant la période critique des mois de décembre à avril, des fonctionnaires fédéraux surveillent étroitement les répercussions des débits sur les poissons et les œufs se trouvant en aval, en plus d'exiger des évaluations à ce sujet.

« Ces efforts [les discussions menées par le groupe d'information sur le poisson] portent fruit : à preuve, le régime d'écoulement en vigueur au moment du frai de 1996-1997 est considéré comme le meilleur à ce jour au chapitre du maintien des zones de frai du corégone des montagnes. »

Questions au sujet de l'allégation n° 1 :

- a) De quelle nature sont les activités de surveillance et d'évaluation?
- b) En dépit de ces activités, l'exploitation du barrage de Keenleyside a-t-elle causé la mort d'œufs de poisson en d'autres circonstances? Dans l'affirmative, quelles sont la fréquence et l'ampleur des incidents?
- c) Que signifie l'expression « le meilleur à ce jour » dans le contexte du taux de survie du corégone des montagnes et du maintien de ses zones de frai?
- d) Qu'est-ce qui prouve que le taux de survie a augmenté depuis la création de la section de l'est de la Colombie-Britannique du MPO et du groupe d'information sur le poisson? Dans quelle mesure le taux de survie a-t-il augmenté?

Allégation n° 2 :

- 2) En avril 1990, l'arrêt complet du débit a privé d'eau et isolé des alevins de truite arc-en-ciel et de saumon kokanee en aval du delta de Norns Creek.

Réponse du Canada à l'allégation n° 2 :

« Le Canada et B.C. Hydro ont conclu un accord visant à maintenir ou à augmenter le débit d'eau au cours de cette période [avril à juin] afin de préserver les zones de frai de la truite arc-en-ciel et d'éviter l'assèchement des œufs en incubation. Tous les œufs qui ont été pondus avant le mois d'avril et qui risquent d'être asséchés sont récupérés...

« Le 28 mars 1994, le Canada a accordé une autorisation... en vue de procéder à un projet pilote visant le remodelage d'une portion du delta de Norns Creek. Les poissons se sont rendus dans la zone pilote et l'incubation des œufs a été fructueuse. »

Questions au sujet de l'allégation n° 2 :

- a) L'exploitation du barrage de Keenleyside a-t-elle quand même causé la mort d'œufs de poisson en d'autres circonstances? Dans l'affirmative, quelles sont la fréquence et l'ampleur des incidents?

- b) Quelles sont les preuves concrètes du déclin de la mortalité des œufs depuis que le Canada et B.C. Hydro ont conclu leur accord?
- c) Le Canada a-t-il établi des plans en vue d'apporter d'autres modifications dans le delta de Norns Creek?
- d) Comment la portion réaménagée du delta se compare-t-elle aux autres endroits aux chapitres de la densité du poisson qui y fraie et de la survie des œufs?

Questions d'ordre général au sujet du barrage de Keenleyside :

- a) Dans quelle mesure (précisez) la productivité possible du poisson du fleuve Columbia est-elle réduite en aval de Keenleyside en raison du régime d'exploitation du barrage?
- b) Quelles sont les stratégies qui permettent de respecter les principes de la « perte nette nulle » et des « gains nets totaux » de la politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson dans la portion du fleuve Columbia qui se trouve en aval du barrage de Keenleyside?

Aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls

Allégation n° 1 :

- 1) En hiver, les faibles débits d'eau provoquent l'assèchement des zones de frai et entraînent des répercussions néfastes sur l'incubation des œufs.

Réponse du Canada à l'allégation n° 1 :

Une courbe des niveaux optimaux a été établie en 1993 en vue de protéger les poissons qui fraient en aval. En 1994, B.C. Hydro a laissé savoir qu'elle refusait d'utiliser cette courbe et a suggéré d'employer d'autres débits d'eau. Dans une réponse verbale, le Canada a signalé à B.C. Hydro que les débits suggérés n'étaient pas acceptables et qu'il était préférable d'utiliser la courbe des niveaux optimaux.

Questions au sujet de l'allégation n° 1 :

- a) Quelles sont les règles qui régissent actuellement la libération des débits d'eau de l'aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls pendant l'hiver?
- b) Les décisions relatives aux débits d'eau sont-elles encore fondées sur la courbe des niveaux optimaux conçue en 1993? Dans l'affirmative, l'analyse réalisée par Triton en 1993-1994 a-t-elle été suivie d'autres analyses visant à déterminer l'efficacité des régimes d'écoulement préconisés par cette courbe?
- c) Avec quelle efficacité cette mesure d'application (l'élaboration d'une courbe des niveaux optimaux) a-t-elle permis d'éliminer les faibles débits d'eau qui ont des répercussions négatives sur l'habitat du poisson et, par conséquent, sur l'incubation des œufs?
- d) Étant donné l'état critique des stocks de coho de la région intérieure de la Colombie-Britannique, quels sont ou quels seront les moyens mis en œuvre en vue de cerner les répercussions de l'aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls sur le coho et d'y remédier le cas échéant?

Allégation n° 2 :

2) Les fluctuations rapides du débit d'eau ont des répercussions néfastes sur le poisson vivant en aval.

Réponse du Canada à l'allégation n° 2 :

Le Canada a établi des taux acceptables de variation du débit d'eau et fait état des problèmes que pose la mise en œuvre de ces derniers. Ces problèmes comprennent notamment les difficultés techniques causées par l'équipement récemment installé et les problèmes de communication concernant les activités de B.C. Hydro qui entraînent une modification du débit. En outre, une étude est en cours afin de déterminer l'efficacité des taux de variation établis par le Canada.

Questions au sujet de l'allégation n° 2 :

- a) Étant donné les problèmes énoncés dans la réponse du Canada, dans quelle mesure les taux de variation établis par le gouvernement ont-ils été respectés par B.C. Hydro?
- b) Avec quelle efficacité la mesure prise par le Canada (l'établissement de taux de variation) a-t-elle permis de s'assurer que les fluctuations rapides du débit d'eau n'ont pas d'effet néfaste sur l'habitat du poisson?
- c) Quelles mesures a-t-on prises en vue de résoudre les problèmes techniques, en particulier ceux qui concernent la vanne Howell-Bunger?

Allégation n° 3 :

3) La configuration du barrage a entraîné une augmentation des niveaux de sédiments.

Réponse du Canada à l'allégation n° 3 :

Le Canada a établi des exigences relatives à l'enlèvement des sédiments en amont du barrage de Wilsey.

Questions au sujet de l'allégation n° 3 :

- a) Y a-t-il eu des incidents de débits solides qui n'étaient pas reliés aux opérations d'enlèvement? Dans l'affirmative, à quelle fréquence et à quel moment ces incidents se sont-ils produits et quelles étaient les quantités de sédiments observées?
- b) Veuillez décrire les mesures qui ont été prises pour faire en sorte que les débits solides ne nuisent pas au poisson?

Allégation n° 4 :

4) Les fluctuations du débit d'eau du réservoir ont des répercussions sur la productivité benthique et réduisent l'accès du poisson aux tributaires du lac Sugar.

Réponse du Canada à l'allégation n° 4 :

Les répercussions des fluctuations du débit d'eau du réservoir sur les invertébrés n'ont pas été examinées. On connaît mal les effets de la vidange du réservoir sur les poissons résidents.

Question au sujet de l'allégation n° 4 :

- a) Quels plans le Canada a-t-il établis en vue d'aborder ces questions et quel délai s'est-il fixé pour prendre les mesures nécessaires?

Aménagement hydroélectrique de la rivière Cheakamus

Allégation :

- 1) Les populations de poisson d'aval sont touchées par le faible débit d'eau et les fluctuations rapides de ce dernier.

Réponse du Canada à l'allégation :

Le 2 mai 1997, le Canada a transmis à B.C. Hydro une directive concernant le débit d'eau du barrage du lac Daisy dans le but de maintenir le débit nécessaire à la protection du poisson et de son habitat. B.C. Hydro a toutefois demandé une révision judiciaire de cette directive.

Questions au sujet de l'allégation :

- a) Quelles sont les répercussions du faible débit d'eau et des fluctuations rapides?
b) Quelles sont les exigences de la directive?
c) Cette directive a-t-elle permis d'assurer le débit nécessaire à la protection du poisson et de son habitat?
d) Veuillez décrire toutes les autres mesures prises par le gouvernement fédéral pour régler le problème.
e) Étant donné que les effets néfastes de l'exploitation du barrage du lac Daisy sur l'habitat du poisson constituent un problème de longue date dans la région de la rivière Cheakamus, veuillez expliquer pourquoi le Canada n'a pas émis de directive visant à protéger le poisson et son habitat avant 1997.
f) Outre la modification du débit, quelles mesures le Canada a-t-il prises en vue de respecter les principes de la « perte nette nulle » et des « gains nets totaux » de la politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson dans la région de la rivière Cheakamus?

Aménagement hydroélectrique Walter Hardman (Cranberry Creek)

Allégation :

- 1) En 1996, l'assèchement de Cranberry Creek a provoqué l'isolement et la mort de truites arc-en-ciel sur un tronçon d'une longueur de 10 km. L'assèchement du cours d'eau est toutefois conforme aux dispositions de la licence d'exploitation des ressources hydriques de B.C. Hydro.

Réponse du Canada à l'allégation :

L'examen de l'aménagement hydroélectrique Walter Hardman (de même que neuf autres installations) constitue une priorité dans le cadre de la planification de

l'utilisation de l'eau. En outre, le Canada a collaboré étroitement à l'élaboration de directives d'exploitation provisoires qui auront des effets positifs sur le poisson au cours de la conception du plan d'utilisation de l'eau et qui exigeront la libération des débits nécessaires pour assurer la protection du poisson dans la portion inférieure de Cranberry Creek.

Questions au sujet de l'allégation :

- a) A-t-on pris des mesures d'application précises à la suite de l'incident survenu à Cranberry Creek? Dans l'affirmative, quels ont été les résultats de ces mesures?
- b) Quels sont les débits minimaux exigés en vertu des directives d'exploitation provisoires?
- c) Comment ces débits ont-ils été établis (compte tenu de leurs avantages escomptés pour le poisson et son habitat)?
- d) À quel moment les directives d'exploitation provisoires seront-elles mises en œuvre?
- e) Par quels moyens surveillera-t-on l'efficacité de ces directives une fois qu'elles auront été mises en œuvre?
- f) Quel est le délai alloué à l'achèvement du plan d'utilisation de l'eau? De quelle façon s'effectuera l'application des exigences du plan et comment surveillera-t-on la conformité à ces exigences ainsi que les répercussions de cette conformité?
- g) De quelle façon les principes de la « perte nette nulle » et des « gains nets totaux » de la politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson seront-ils pris en compte dans le cadre du processus de planification de l'utilisation de l'eau?

Aménagement hydroélectrique John Hart

Allégations :

- 1) L'insuffisance des débits d'entrée et leurs fluctuations rapides ont un effet néfaste sur l'habitat du poisson.
- 2) Les débits libérés par les évacuateurs de crues peuvent entraîner le poisson dans le canyon et l'isoler à cet endroit.
- 3) Les débits libérés par les évacuateurs de crues peuvent provoquer des problèmes de PGT.

Réponse du Canada aux allégations :

Des études ont été entreprises. Un évacuateur latéral a été installé en aval de la centrale et des quantités supplémentaires de gravier ont été ajoutées dans l'évacuateur latéral d'Elk Fall afin de favoriser le frai.

Questions au sujet des allégations :

- a) Avec quelle efficacité ces mesures ont-elles permis d'atténuer les problèmes causés par l'aménagement hydroélectrique John Hart? Comment s'est déroulée la surveillance? Si les problèmes persistent, quel suivi sera effectué?
- b) Puisque les fluctuations rapides du débit constituent un problème de longue date, pour quelles raisons les mesures correctives n'ont-elles été prises que récemment?

- c) Le Canada juge-t-il que l'isolement du poisson dans le canyon et la PGT constitue de réels problèmes?
- d) Quelles mesures d'application le Canada entend-il prendre en vue de remédier aux éventuels problèmes de PGT et d'isolement du poisson?

Le 21 avril 1999

M. Jon O'Riordan
Sous-ministre adjoint
Division de l'environnement et des régions paysagères
Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs
C.P. 9339 Stn. Prov. Gov.
Victoria (Colombie-Britannique)
V8W 9M1

M. O'Riordan,

Nous vous remercions d'avoir fait parvenir des renseignements au groupe d'experts dans le cadre du processus de constitution du dossier factuel relatif à la communication SEM-97-001. Les experts désirent toutefois obtenir des éclaircissements concernant l'information que vous avez présentée. S'il n'existe aucune réponse aux questions qui suivent ou si vous n'êtes pas en mesure de fournir les renseignements demandés pour quelque raison que ce soit, veuillez en faire mention dans votre réponse.

Perte nette nulle et données scientifiques

En mars 1999, dans sa présentation de renseignements, la Direction de l'habitat et du perfectionnement du ministère fédéral des Pêches et des Océans (MPO) a défini l'observation du principe de la « perte nette nulle » comme une « mesure d'application efficace » du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. En outre, le MPO conclut que l'état de l'habitat du poisson s'améliore à proximité des installations de B.C. Hydro et que, par conséquent, les mesures d'application qui ont été prises sont adéquates. Voici les questions que soulèvent la définition et la conclusion du ministère :

1. Quel est le procédé ou le modèle utilisé pour calculer ou déterminer les pertes nettes des six installations auxquelles les experts accordent une attention particulière?
 - a) Quelle est l'année de référence du modèle de calcul des pertes nettes à partir duquel les pertes d'habitats sont soustraites et les gains sont ajoutés?
 - b) Quel type de surveillance a-t-on mis en place en vue de déterminer les pertes et les gains d'habitats dans le cadre du calcul des pertes nettes?
 - c) De quelle façon l'incertitude scientifique est-elle prise en compte dans le calcul des pertes nettes?
 - d) Veuillez fournir un exemple détaillé de calcul des pertes nettes d'une installation, de préférence l'une des six installations visées, dont le résultat est une perte nette nulle.
2. Quelles sont les preuves qui confirment l'« affirmation catégorique » du MPO (présentation de renseignements, p. 21) selon laquelle l'état de l'habitat du poisson s'améliore à proximité des installations de B.C. Hydro? Dans le cas du projet de Puntledge, par exemple, quelles sont les données scientifiques qui prouvent que les mesures mises en œuvre ont des effets positifs sur les saumoneaux?

Application de la Loi sur les pêches

3. Pour chacune des années entre 1994 et 1998 inclusivement, veuillez préciser les niveaux de ressources humaines (employés à temps plein) et financières (enveloppes budgétaires) que le MPO et les organismes provinciaux ont consacrés à l'application du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en Colombie-Britannique. Dans la mesure où l'information est disponible, veuillez indiquer la répartition de ces ressources selon le type d'activités (p. ex., surveillance, enquêtes et application).
4. Pour la même période, veuillez fournir toutes les données qui n'ont toujours pas été présentées au sujet des activités d'application et d'observation des dispositions du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en Colombie-Britannique. Nous souhaitons notamment obtenir des données relatives aux *niveaux* d'activités d'application (p. ex., nombre d'enquêtes et d'inspections) et aux *résultats* de ces activités. Au chapitre des résultats, par exemple, le rapport annuel de 1996-1997 que le MPO a présenté au Parlement fournit des renseignements sur les condamnations prononcées au cours des exercices 1994-1995, 1995-1996 et 1996-1997. Veuillez fournir des renseignements similaires pour les exercices 1997-1998 et 1998-1999, dans la mesure où ceux-ci sont disponibles. Veuillez également fournir de l'information au sujet des peines imposées à la suite des infractions au paragraphe 35(1) commises en Colombie-Britannique (p. ex., nombre et valeur monétaire des amendes imposées à la suite de ces infractions).

Planification de l'utilisation de l'eau

5. Dans sa présentation de renseignements, le MPO indique « qu'il a tenté d'élaborer des scénarios relatifs aux conditions de base, à l'amélioration et au rétablissement de l'habitat pour la plupart des installations ». En outre, le ministère précise que les conditions de base sont « tout à fait conformes à la *Loi sur les pêches* ». Veuillez fournir les scénarios élaborés pour chacune des six installations visées et expliquer de quelle façon le ministère conclut que les conditions de base sont conformes aux dispositions de la *Loi sur les pêches*.
6. Veuillez fournir toute l'information disponible, outre les renseignements déjà transmis, au sujet du calendrier de la planification de l'utilisation de l'eau, de même que du financement et des ressources que chaque organisme participant consacrerà à cette planification au cours des cinq prochaines années ainsi que des répercussions d'intérêt prioritaire auxquelles les installations, en particulier les six visées, tenteront de remédier.
7. Veuillez fournir des renseignements précis, outre ceux présentés en mars 1999 par le Comité de gestion du plan d'utilisation de l'eau, au sujet des effets positifs que la planification de l'utilisation de l'eau a eus jusqu'à maintenant sur l'habitat du poisson, y compris les ordonnances provisoires, la stratégie de gestion des débits provisoires de la rivière Campbell et le plan d'utilisation de l'eau de la rivière Alouette.
8. Le 4 novembre 1998, Mike Farnworth, ministre de l'Emploi et de l'Investissement, a fait parvenir à Michael Costello de B.C. Hydro une lettre dans laquelle il demandait à la société de prendre part à l'examen de ses licences d'utilisation des ressources aquatiques. Outre cette lettre, a-t-on pris d'autres formes d'engagements (de nature législative, réglementaire ou autre) en vue de s'assurer que B.C. Hydro participera au

processus de planification de l'utilisation de l'eau? La société pourrait-elle se retirer de ce processus? Qu'advierait-il si elle prenait une telle décision?

9. La mise en œuvre d'un plan d'utilisation de l'eau semble être laissée à la discrétion de l'administrateur des droits d'utilisation de l'eau. Est-ce exact? Par quels moyens peut-on s'assurer que des plans d'utilisation de l'eau seront élaborés pour chacune des principales installations hydroélectriques de Colombie-Britannique? Des engagements de nature législative ou réglementaire ont-ils été pris envers le gouvernement fédéral afin de garantir l'élaboration de plans pour chacune des principales installations hydroélectriques de Colombie-Britannique?

Nous vous remercions de bien vouloir répondre à ces questions avant le 4 mai 1999.
Nous effectuerons tout suivi nécessaire auprès de chacun des intervenants.

Recevez, Monsieur, nos salutations distinguées.

(original signé par)

David L. Markell

Chef, Communications sur les questions d'application

Note de service

DATE : Le 19 janvier 1999

À / PARA / TO : Membres du Comité consultatif public mixte

C. C. : Représentants suppléants
Manon Pépin

DE / FROM : Janine Ferretti, directrice exécutive intérimaire

OBJET / ASUNTO / RE : Participation du Comité consultatif public mixte (CCPM) à la préparation du dossier factuel concernant la communication n° SEM-97-001

Le 24 juin 1998, le Conseil de la Commission de coopération environnementale a donné instruction au Secrétariat de préparer un dossier factuel relativement à la communication SEM-97-001 (résolution du Conseil n° 98-07). Au cours de la préparation de ce dossier, le Secrétariat examinera, entre autres informations, celles présentées par le CCPM aux termes du paragraphe 15(4) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'Accord). La présente note vise à vous signaler que toute information pertinente en vue de la constitution du dossier factuel doit être transmise, au plus tard le 23 février 1999, à David Markell, chef, Communications sur les questions d'application, à l'adresse suivante : CCE, 393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200, Montréal (Québec), Canada, H2Y 1N9.

Nous vous remercions de votre collaboration à ce sujet.

BC Hydro's generating facilities and 500 kV transmission lines

THE POWER IS YOURS

BC Hydro's interconnected system of more than 72 000 kilometres of transmission and distribution lines supplies electricity to over 1.5 million customers throughout the province. The electricity is produced at

hydroelectric,

and thermal generating facilities having a total capacity of 10 829 megawatts. This map shows where these generating plants are located. It also shows the routes of Hydro's 500 kilovolt transmission lines, which cover 5674 km. The transmission system also includes 4112 km of 360, 287 and 230 kV lines and 8014 km of 138 and 60 kV lines to transmit electricity from generating stations and between substations.

Hydroelectric

- 1 Aberfeldie
- 2 Alouette
- 3 Ash River
- 4 Bridge River
- 5 Buntzen
- 6 Cheakamus
- 7 Clayton Falls
- 8 Clowhorn
- 9 Elko
- 10 Falls River
- 11 John Hart
- 12 Jordan River
- 13 Kootenay Canal
- 14 Ladore
- 15 La Jole
- 16 Mica
- 17 Peace Canyon
- 18 Puntledge
- 19 Revelstoke
- 20 Ruskin
- 21 Seton
- 22 Seven Mile
- 23 Shrum G.M.
- 24 Shuswap
- 25 Spillimacheen
- 26 Stave Falls
- 27 Strathcona
- 28 Wahleach
- 29 Walter Hardman
- 30 Whatshan

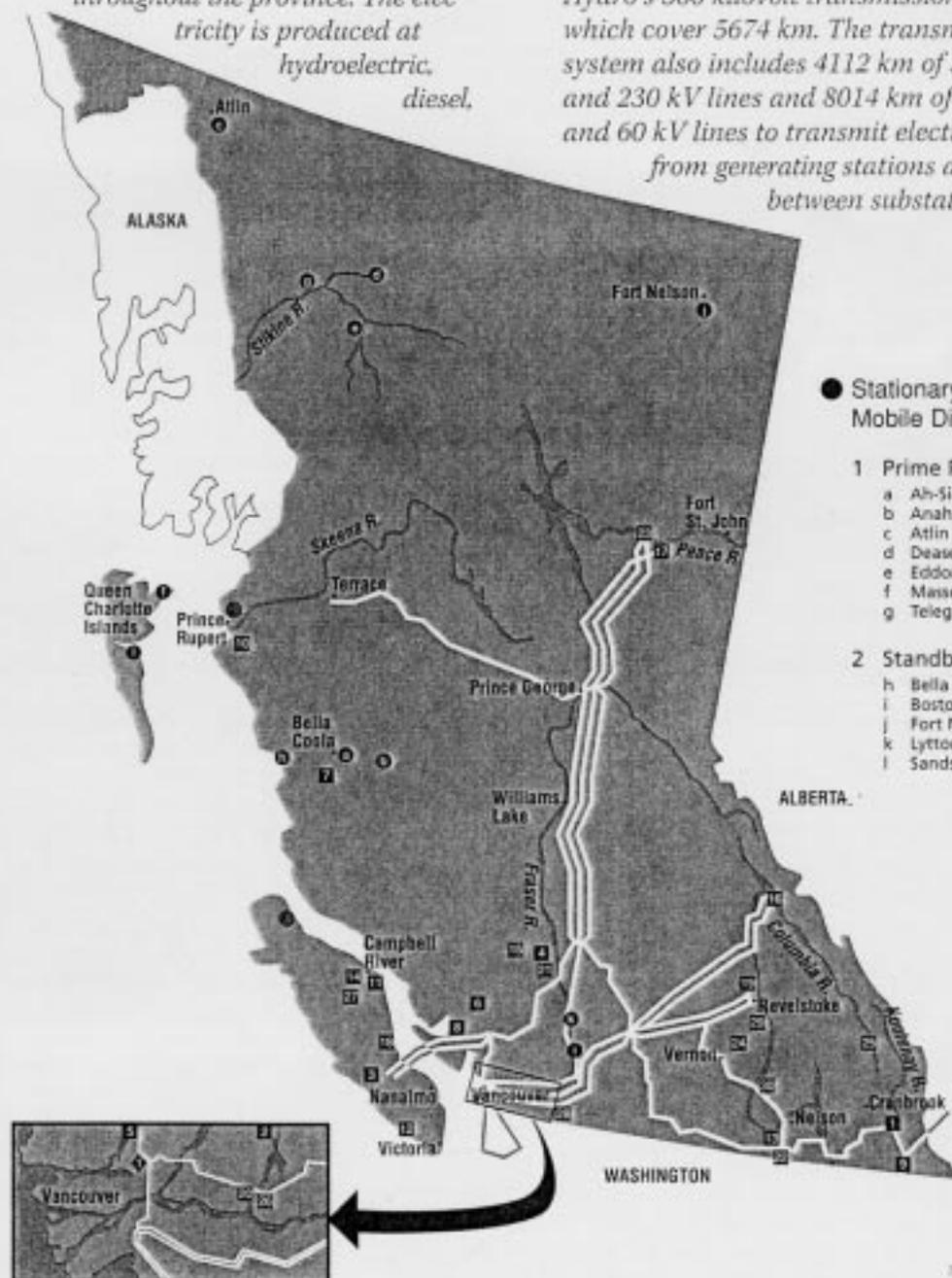
Conventional Thermal

- 1 Burrard

Gas Turbine

- 1 Keogh
- 2 Prince Rupert

500 kV Transmission Lines



● Stationary and Mobile Diesels

1 Prime Power:

- a Ah-Sin-Heek
- b Anahim Lake
- c Atlin
- d Dease Lake
- e Eddontenajon
- f Masset
- g Telegraph Creek

2 Standby Power:

- h Bella Bella
- i Boston Bar
- j Fort Nelson
- k Lytton
- l Sandspit

BC hydro

Communication SEM 97-001 présentée
à la Commission de coopération environnementale

Rapport du groupe d'experts

- Annexe 1 : Questions du groupe d'experts – 3 février 1999
Annexe 2 : Carte des installations hydroélectriques de BC Hydro
Annexe 3 : Questions du groupe d'experts – 21 avril 1999
Annexe 4 : Lettre envoyée au gouvernement de la Colombie-Britannique –
22 janvier 1999

Introduction

1. Ce rapport du groupe d'experts porte sur la communication SEM-97-001 présentée à la Commission de coopération environnementale (CCE). Les auteurs de cette communication allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, plus particulièrement le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, relativement aux installations hydroélectriques de BC Hydro and Power Authority (« BC Hydro »).
2. La communication a été présentée le 2 avril 1997 et le Canada a transmis sa réponse en juillet de la même année. Le 27 avril 1998, le Secrétariat a informé le Conseil de la CCE que la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel. Le 24 juin 1998, les membres du Conseil ont unanimement décidé de demander au Secrétariat de constituer ce dossier factuel.
3. Par le biais de sa résolution n° 98-07, le Conseil a décidé :

DE PRESCRIRE [...] que le Secrétariat vérifie, en constituant le dossier factuel, si la Partie visée « omet d'assurer l'application efficace de sa législation [sur] l'environnement » depuis que l'ANACDE [Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement] est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 1994. Au cours de l'examen de la prétendue omission d'appliquer efficacement la législation sur l'environnement, les faits pertinents qui se sont produits avant ladite date d'entrée en vigueur de l'Accord peuvent être versés au dossier factuel;

DE PRESCRIRE DE PLUS que le Secrétariat n'examine pas, en constituant le dossier factuel, les questions que vise la poursuite judiciaire en instance devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, à savoir *R. c. British Columbia Hydro and Power Authority*, plus précisément les questions relatives aux installations de la société BC Hydro du complexe hydroélectrique de la rivière Bridge, comprenant les barrages Lajoie, Terzaghi et Seton ainsi que leurs réservoirs respectifs.

4. Pour l'aider à préparer le dossier factuel, le Secrétariat a réuni un comité composé de quelques experts dans les domaines des pêches, du droit et de l'exploitation de barrages. Le groupe d'experts avait pour mandat d'aider le Secrétariat à respecter ses responsabilités relatives à la mise en application de la résolution du Conseil n° 98-07. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par les experts en vue de remplir ce mandat.
5. Le rapport comprend une brève introduction ainsi que les six sections suivantes :
 - 1) Aperçu général des installations de BC Hydro et des dommages qu'elles peuvent causer à l'habitat du poisson.
 - 2) Mandat du groupe d'experts : aider le Secrétariat à rassembler et à examiner des renseignements qui lui permettent de déterminer si le Canada « omet d'assurer l'application efficace » du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*.
 - 3) Explication du principe de « perte nette nulle » (PNN) et de son rôle dans l'approche générale adoptée par le Canada en matière d'application.
 - 4) Présentation du « cadre politique » canadien : examen des mesures prises par le Canada en vue d'appliquer l'interdiction légale d'endommager l'habitat du poisson.
 - 5) Examen des renseignements sur les six installations hydroélectriques de BC Hydro : dommages causés à l'habitat du poisson par ces installations, efforts déployés par le Canada en vue de limiter les dommages ou d'y mettre fin, évaluation de l'efficacité de ces efforts.
 - 6) Commentaires généraux sur les mesures d'application mises en œuvre par le Canada relativement à l'interdiction d'endommager l'habitat du poisson prévue au paragraphe 35(1).
6. Chaque membre du groupe d'experts possède une expertise considérable dans les domaines visés par la communication.
7. William Best est un spécialiste de l'exploitation des aménagements hydroélectriques. Il détient un diplôme en électrotechnique de la faculté des sciences appliquées de l'Université de la Colombie-Britannique et il est membre de l'*Association of Professional Engineers of British Columbia*. Il a siégé au comité de direction de l'Association canadienne de l'électricité et rempli les fonctions de directeur de l'Institut canadien de l'énergie et de la *Northwest Public Power Association*. En outre, M. Best a œuvré au sein de la *BC Utilities Commission* à titre de commissaire. Membre du personnel cadre de BC Hydro pendant plus de 30 ans, il a occupé les postes de direction suivants : vice-président, Exploitations électriques (juillet 1975 – 1981), vice-président, Services généraux (mars 1981 – avril 1984), vice-président directeur, Exploitation commerciale (avril 1984 – octobre 1985), premier vice-président, Recherche et développement du réseau (octobre 1985 – décembre 1986), vice-président, Planification du réseau (décembre 1986 – décembre 1987), vice-président, Services aux clients (janvier 1988 – avril 1988), et vice-président (avril 1988 – septembre 1988).

8. David Cohen est un spécialiste des questions de réglementation et d'application. M. Cohen détient un baccalauréat en sciences de l'Université McGill, un baccalauréat en droit de l'Université de Toronto ainsi qu'une maîtrise de la faculté de droit de l'Université Yale. Il a assumé les fonctions de doyen de la faculté de droit de l'Université Victoria de juillet 1994 à mai 1999. Il a ensuite quitté son poste pour accepter celui de doyen de la faculté de droit de l'Université Pace. En outre, M. Cohen enseigne le droit et les politiques de réglementation et il a publié de nombreux ouvrages portant sur un vaste éventail de sujets, notamment la réglementation et les politiques de l'environnement.
9. Michael Healey est un spécialiste des questions relatives à l'habitat du poisson. M. Healey a étudié à l'Université de la Colombie-Britannique, où il a obtenu un baccalauréat ès sciences en zoologie en 1964 ainsi qu'une maîtrise dans le même domaine en 1966. Il a ensuite obtenu un doctorat en sciences naturelles de l'Université d'Aberdeen (Écosse) en 1969. M. Healey est également professeur et il enseigne à l'*Institute for Resources and Environment*, au *Fisheries Centre* ainsi qu'à la faculté des sciences de la Terre et d'océanographie de l'Université de la Colombie-Britannique. Avant 1990, M. Healey occupait le poste de chercheur scientifique principal auprès du ministère des Pêches et des Océans (MPO) et il a ensuite assuré la direction du centre de recherche Westwater de l'Université de la Colombie-Britannique de 1990 à 1995. Cumulant 25 ans d'expérience, M. Healey a œuvré au sein du gouvernement et du milieu universitaire dans les domaines de la recherche et de l'analyse des populations de poisson et des enjeux scientifiques relatifs aux pêches. Il a également été conseiller en matière de gestion du poisson et de son habitat auprès du gouvernement et de l'industrie, tant au Canada qu'aux États-Unis.
10. Les travaux du groupe d'experts ont débuté en janvier 1999. Le Secrétariat a offert aux quatre principaux intervenants concernés par la communication, soit les auteurs, le Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique et BC Hydro, la possibilité de présenter oralement ou par écrit de l'information au groupe d'experts. Les autres parties intéressées ont également été invitées à soumettre des renseignements. De janvier à mars 1999, le groupe d'experts a tenu des rencontres auxquelles ont participé un ou plusieurs des quatre principaux intervenants. Le 3 février 1999, le groupe a fait parvenir une première série de questions aux intervenants, puis une deuxième le 21 avril 1999. Au terme de l'examen des renseignements fournis par les intervenants et les autres parties intéressées, le groupe d'experts a préparé le présent rapport.

1.0 Aperçu général des installations de BC Hydro et des dommages qu'elles peuvent causer à l'habitat du poisson

1.1 Historique

11. En Colombie-Britannique, l'exploitation des ressources hydriques remonte au milieu des années 1800, époque où plusieurs petites centrales hydroélectriques ont

été construites dans le sud de l'île de Vancouver. À la fin des années 1890, la West Kootenay Power Company a commencé la construction de son réseau de centrales le long de la rivière Kootenay, dans la région intérieure de la Colombie-Britannique. Au début des années 1900, la BC Electric Railway Company a entrepris l'aménagement hydroélectrique de plusieurs tributaires du fleuve Fraser, dans le Lower Mainland de la province. L'entreprise a également procédé à l'aménagement de l'installation de la rivière Bridge en 1927.

12. Dans les années 1960, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis de l'avant un projet colossal d'aménagement hydroélectrique de la rivière de la Paix et du fleuve Columbia par le truchement de BC Hydro, une société d'État provinciale récemment créée. La réussite des négociations relatives au Traité du fleuve Columbia conclu entre le Canada et les États-Unis a d'ailleurs été l'un des facteurs déterminants du projet. La capacité d'approvisionnement en électricité de BC Hydro a connu une hausse de plus de 125 % en dix ans, soit de la création de la société jusqu'en 1972. Aujourd'hui, plus de 80 % de l'électricité produite en Colombie-Britannique provient des installations de la rivière de la Paix et du fleuve Columbia.

1.2 Situation actuelle du réseau hydroélectrique de BC Hydro

13. Le réseau de BC Hydro dessert actuellement plus de 1,5 million de clients résidentiels, commerciaux et industriels, lesquels sont établis dans des régions regroupant plus de 94 % de la population de la province. Selon l'importance des précipitations, la société produit de 43 à 54 milliards de kilowattheures d'électricité chaque année. En outre, les installations hydroélectriques représentent près de 90 % de l'ensemble de la puissance génératrice installée de BC Hydro. Ces installations comprennent 61 barrages situés à 43 endroits différents ainsi que 34 centrales hydroélectriques (voir la carte présentée à l'annexe 2). Tel que mentionné en 1.1, plus de 80 % de l'électricité produite par BC Hydro provient des aménagements hydroélectriques de la rivière de la Paix et du fleuve Columbia.
14. En plus de desservir les consommateurs de la Colombie-Britannique, BC Hydro exporte de l'électricité en Alberta et dans l'Ouest des États-Unis grâce à un réseau de lignes haute tension. La société exploite également des installations d'emménagement de l'eau dans la portion canadienne du bassin du fleuve Columbia, conformément aux dispositions du Traité du fleuve Columbia.

1.3 Aperçu des installations de BC Hydro

15. L'objectif premier des installations de BC Hydro est d'assurer de façon fiable et adéquate l'approvisionnement en électricité des consommateurs de la Colombie-Britannique, de même que le respect des obligations que la société a contractées relativement à l'approvisionnement des clients de l'extérieur de la province. BC Hydro a également l'obligation d'exploiter ses installations d'emménagement de l'eau situées le long du fleuve Columbia conformément aux ententes conclues en

vertu du Traité du fleuve Columbia. En outre, un des objectifs secondaires visés par la société est de vendre au meilleur prix possible, généralement sur le marché de l'exportation, les surplus d'électricité résultant de la saine gestion des réservoirs et de conditions hydrologiques imprévues.

16. Puisque la majeure partie de la production de BC Hydro repose sur des installations hydroélectriques, la quantité d'électricité produite varie selon le volume d'eau qui a été capté, emmagasiné puis déversé dans les turboalternateurs. En outre, la quantité d'électricité produite doit toujours être équivalente à la quantité consommée car, au contraire de l'eau, l'électricité ne peut être emmagasinée. Par ailleurs, le volume d'eau contenu dans les réservoirs varie selon les précipitations que reçoivent les différents bassins au cours de l'année. De même, ce sont la capacité des réservoirs ainsi que la façon dont l'emmagasinement de l'eau est géré tout au long de l'année qui déterminent la quantité d'eau que l'on pourra emmagasiner dans les réservoirs, acheminer vers les turbines (plutôt que de la déverser à l'arrière de celles-ci), puis convertir en électricité. Du point de vue de la production d'électricité, la saine gestion d'un réservoir consiste à mesurer de façon exacte la quantité d'eau contenue dans le bassin (c'est-à-dire l'épaisseur de la couche de neige et sa teneur en eau) et à prévoir le plus précisément possible le volume d'eau qui s'écoulera dans le réservoir au cours d'un intervalle donné. Toujours du point de vue de la production d'électricité, l'objectif visé est d'abaisser suffisamment le niveau des réservoirs au printemps pour permettre à l'eau de fonte de les remplir à nouveau. Si les débits d'entrée sont plus importants que prévu, l'eau devra alors être évacuée. Par contre, si le niveau du réservoir ne revient pas à la normale, la charge hydraulique ne sera pas suffisante pour assurer une production optimale et le rendement de l'installation diminuera. Enfin, les décisions concernant la gestion des réservoirs sont fondées sur les statistiques relatives aux débits, les données météorologiques et les renseignements fournis par les lignes de relevés d'enneigement.
17. Un vaste réseau électrique intégré tel que celui de BC Hydro permet aux exploitants de neutraliser les effets de mauvaises conditions hydrologiques dans l'une des installations hydroélectriques en tirant davantage parti des conditions favorables dont bénéficie une autre installation. Si l'un des réservoirs n'est pas à son niveau optimal, par exemple, les exploitants peuvent accroître la production des installations dont les conditions hydrologiques sont plus favorables que la normale. Ils ont également la possibilité d'importer de l'énergie thermique ou de l'électricité. Par ailleurs, les réservoirs de BC Hydro sont situés dans différents bassins hydrographiques, lesquels sont dispersés sur l'ensemble du territoire de la province, où les conditions météorologiques varient normalement d'une région à l'autre. Par conséquent, la diversité des conditions hydrologiques des réservoirs de BC Hydro constitue un avantage de taille pour la société.
18. L'emmagasinement et la libération contrôlée des eaux dans la portion canadienne du fleuve Columbia, conformément aux dispositions du Traité du fleuve Columbia, contribuent à accroître la souplesse et la complexité du réseau de BC Hydro. En fait, la société d'État est liée à la Bonneville Power Administration, un organisme fédéral américain, tant par le bassin hydrographique du fleuve Columbia que par un

réseau intégré de transport de l'électricité. Par conséquent, les activités relatives au Traité se répercutent sur les niveaux des réservoirs et la vitesse des débits du fleuve et des autres bassins hydrographiques de la Colombie-Britannique.

19. Les réservoirs de BC Hydro, plus particulièrement les réservoirs Williston et Kinbasket de la rivière de la Paix et du fleuve Columbia, couvrent de très vastes superficies. Les petits réservoirs suivent un cycle annuel, c'est-à-dire qu'ils atteignent un niveau minimal puis se remplissent à nouveau sur douze mois. Le cycle des grands réservoirs de la rivière de la Paix et du fleuve Columbia s'étend toutefois sur une période allant de trois à quatre ans. En d'autres termes, ces réservoirs n'atteindront le niveau minimal prévu lors de leur conception que s'ils subissent de mauvaises conditions hydrologiques pendant trois ou quatre années consécutives. Cependant, le niveau de ces réservoirs ne reviendra à la normale qu'après trois ou quatre années de conditions favorables. Les réservoirs dont les cycles s'étendent sur de longues périodes sont donc moins vulnérables à un affaiblissement des débits à court terme, ce qui favorise une souplesse accrue en matière de production.

1.4 Répercussions des installations hydroélectriques sur l'habitat du poisson

20. La construction et l'exploitation des éléments d'un réseau hydroélectrique (barrages, réservoirs de stockage, ouvrages de dérivation, déversoirs, turbines et génératrices) ont d'importantes répercussions sur l'environnement, les êtres humains et les autres organismes dont la survie dépend d'un milieu sain. Le présent dossier factuel met l'accent sur les dommages que causent au poisson et à son habitat les installations hydroélectriques de BC Hydro et leur exploitation. Nous tenons toutefois à souligner que ces installations et leur exploitation entraînent également d'autres effets néfastes, notamment sur les transports, l'agriculture, l'activité industrielle, les loisirs et la consommation.
21. Les répercussions des installations hydroélectriques et leur exploitation sur le poisson et son habitat sont les suivantes :
 - Les barrages font obstruction aux remontées et aux dévalaisons des poissons résidents ou des espèces migratrices. Afin de se nourrir et de se reproduire, le poisson parcourt souvent des distances considérables, tant vers l'aval que vers l'amont, mais la construction d'un barrage a généralement pour effet d'entraver ces déplacements normaux. Certaines populations ou espèces de poisson réussissent à s'adapter à la situation, mais d'autres en sont incapables, ce qui risque d'entraîner une diminution marquée de la productivité des cours d'eau.
 - Le poisson risque d'être entraîné dans les conduites forcées, les turbines et les déversoirs. (On appelle « entraînement » le phénomène par lequel les petits poissons sont attirés dans les turbines et les déversoirs par l'action du débit de

l'eau.) L'entraînement peut provoquer la mort du poisson, lui causer de graves blessures ou le déplacer vers des habitats qui ne lui conviennent pas.

- Le fonctionnement des turbines et des déversoirs de même que les proliférations d'algues dans les réservoirs augmentent les concentrations de gaz dissous dans l'eau. Le poisson qui évolue dans un milieu dont la saturation en gaz est supérieure à 100 % risque de souffrir d'embolie gazeuse. De plus, la pression de gaz totale (PGT) élevée que l'on constate en aval des barrages est causée par l'eau qui déferle des déversoirs. En effet, l'eau contient des bulles d'air qu'elle entraîne jusqu'au fond du bassin situé sous le déversoir. Sous l'action de la forte pression exercée sur le fond du bassin, ces bulles se dissolvent dans l'eau et font grimper la concentration de gaz à un niveau de saturation supérieur à 100 %. On observe le même phénomène dans les lacs où les algues prolifèrent : ces algues produisent une quantité importante d'oxygène, ce qui amène la pression de gaz des eaux de surface à un niveau de saturation supérieur à 100 %. Par ailleurs, le poisson risque d'être blessé ou même de mourir s'il est exposé à une PGT élevée, car ses liquides organiques deviennent alors sursaturés de gaz et l'excès absorbé formera des bulles dans son sang et ses autres tissus dès qu'il se déplacera vers des eaux dont la PGT est inférieure (comme un plongeur victime d'un accident de décompression). Il importe toutefois de noter qu'on ne connaît pas les effets d'un niveau élevé de PGT dans la nature.
- Dans les réservoirs, la décomposition des matières organiques provoque une hausse de la toxicité de l'eau, notamment une faible concentration en oxygène dissous et la méthylation du mercure.
- Conséquence de l'envasement des réservoirs et des berges, la turbidité excessive de l'eau réduit le champ de visibilité du poisson en quête de nourriture et entraîne une diminution de la quantité de lumière qui pénètre dans l'eau des lacs et des rivières, ce qui ralentit la croissance des végétaux. De même, la turbidité peut étouffer les frayères et, par conséquent, provoquer l'asphyxie des œufs et des alevins présents dans le gravier qui se trouve au fond des cours d'eau.
- Le balayage du gravier en aval des installations hydroélectriques détruit les zones de frai et d'alevinage. En effet, l'aménagement des réservoirs provoque souvent l'inondation des habitats de frai et d'alevinage que le poisson fréquente depuis longtemps. De plus, la présence des réservoirs entrave la circulation du gravier qui se trouve en amont du barrage, de sorte que le gravier en aval, une fois balayé, n'est pas remplacé, ce qui entraîne la destruction des frayères.
- Le poisson et les œufs courent le risque d'être exposés à l'air libre et de mourir en raison de la libération de débits insuffisants ou de fluctuations excessives de ces débits. L'exploitation d'un barrage a généralement pour effet de modifier l'hydrogramme quotidien et saisonnier en aval. En outre, les débits de crues perdent habituellement de leur importance, car ils servent alors à remplir les réservoirs, si bien que les habitats situés dans le périmètre d'inondation demeurent asséchés tandis qu'ils devraient normalement être inondés pendant la crue nivale. Ces habitats particuliers constituent d'ailleurs

souvent des zones de frai et d'alevinage essentielles pour certaines espèces de poisson. Les débits qui s'écoulent en aval des barrages peuvent également fluctuer d'heure en heure, car la demande d'électricité varie tout au long de la journée. Par conséquent, les fluctuations rapides du débit risquent d'entraîner le poisson hors des tronçons du cours d'eau ou de le piéger dans des fosses isolées au moment où le niveau d'eau chute soudainement. Enfin, les changements provoqués par l'exploitation des barrages bouleversent les processus physiologiques naturels du poisson et des autres organismes aquatiques, car les activités saisonnières et les déplacements de ceux-ci sont généralement adaptés aux variations saisonnières naturelles des débits des cours d'eau.

- La modification de la température de l'eau a des effets néfastes sur le poisson, sur l'incubation des œufs ainsi que sur la capacité des réservoirs et des cours d'eau à favoriser la croissance des végétaux et des organismes dont le poisson se nourrit. D'ailleurs, les changements de température touchent le poisson de plusieurs façons. En hiver, la température de l'eau qui s'écoule des réservoirs est souvent supérieure à celle du cours d'eau naturel, ce qui a pour effet d'accélérer le développement des œufs de même que le métabolisme du poisson, lequel nécessite alors davantage de nourriture. En été, la température de l'eau qui s'écoule des réservoirs peut être supérieure ou inférieure à celle du cours d'eau naturel, ce qui entraîne également des répercussions sur le métabolisme, la croissance, la production de nourriture et la survie du poisson. Les conséquences des changements de température sont complexes : certaines sont bénéfiques alors que d'autres sont néfastes. Par exemple, la stratification de la température et le piégeage des éléments nutritifs dans les eaux profondes peuvent provoquer l'appauvrissement des eaux de surface d'un réservoir. Celui-ci peut toutefois être plus productif que le cours d'eau qu'il a remplacé en raison de sa température élevée, d'une meilleure exposition au soleil et du piégeage des éléments nutritifs, lesquels sont recyclés année après année.
- Le piégeage des éléments nutritifs dans les réservoirs entraîne une baisse de la productivité en aval. Bien qu'un réservoir soit parfois plus productif que le cours d'eau qu'il a remplacé, la productivité des tronçons situés en aval risque de diminuer, car le réservoir retient les éléments nutritifs dont ces tronçons devraient normalement bénéficier.
- Le piégeage des sédiments dans les réservoirs provoque la détérioration des chenaux situés en aval, car ceux-ci sont privés de sédiments. Nous avons déjà précisé que le problème a un effet sur le gravier nécessaire au frai, mais en réalité, c'est l'ensemble de la structure du cours d'eau situé en aval d'un barrage qui risque d'être modifié en raison du piégeage des sédiments dans le réservoir (voir les explications ci-dessous). Les changements constatés dans la dynamique sédimentaire des cours d'eau ainsi que dans les régimes d'écoulement en aval des barrages portent à croire que la présence de ces barrages entraîne une profonde transformation des deux éléments les plus caractéristiques d'un cours d'eau, soit la sédimentation et le régime d'écoulement.

- La productivité des zones littorales des réservoirs est touchée par la vidange saisonnière d'importantes quantités d'eau de même que par les cycles non naturels selon lesquels les vidanges sont effectuées. À l'intérieur d'un réservoir, la zone littorale est la seule qui reçoive suffisamment de lumière pour stimuler la croissance des végétaux. Lorsqu'elle est mouillée en permanence, cette zone devient la plus productive du réservoir, car elle favorise la croissance des végétaux et regorge d'éléments nutritifs provenant du fond de l'eau. Par contre, lorsque le niveau d'eau fluctue de façon importante, comme c'est souvent le cas dans les réservoirs des centrales hydroélectriques, la zone littorale est tour à tour mouillée puis asséchée, si bien qu'elle cesse d'être productive. À mesure que le niveau d'eau diminue, la boue accumulée au fond du réservoir est exposée à l'air libre et remuée par les vagues, ce qui peut accroître la turbidité des eaux du rivage. Le phénomène influe également sur la productivité de la zone littorale en entraînant une diminution de la quantité de lumière qui pénètre dans l'eau. Enfin, la vidange du réservoir risque d'assécher les œufs et de provoquer leur mort.
- La vidange des réservoirs ainsi que l'accumulation de débris et de sédiments à l'embouchure des tributaires nuisent aux migrations du poisson qui quitte les tributaires d'un réservoir ou qui y pénètre. La vidange des réservoirs a également pour effet de réduire, voire de bloquer l'accès aux tributaires, car ceux-ci n'ont pas réussi à se creuser un chenal défini dans les fonds sédimentaires.
- L'absence de débits importants (les « débits de balayage ») entraîne le cuirassement, la simplification et le gel du chenal d'un cours d'eau en aval des barrages. La fluctuation naturelle du débit d'un cours d'eau non aménagé creuse un chenal sinueux comprenant de nombreux chenaux latéraux, lesquels constituent des habitats de frai et d'alevinage essentiels. La construction d'un barrage a toutefois pour effet de réduire l'importance du débit dominant, ce qui crée un chenal rectiligne et dénudé qui n'offre au poisson qu'un habitat de piètre qualité. L'absence de débits annuels importants ou l'insuffisance des débits de balayage peuvent provoquer le cuirassement du substrat, c'est-à-dire que le fond du cours d'eau prend en quelque sorte la texture d'un pavé et qu'il devient ainsi impropre au frai et à la production de nourriture.
- La réduction des débits et les variations hydrographiques détruisent les habitats des chenaux latéraux et des autres zones du cours d'eau. En aval des barrages, les fluctuations saisonnières du débit sont beaucoup moins marquées que celles du cours d'eau naturel, si bien que les chenaux saisonniers qui se trouvent dans le périmètre d'inondation sont rarement touchés par les eaux de crues. La végétation et les débris encombrant ainsi ces chenaux secondaires, lesquels représentent parfois d'importants habitats saisonniers pour le poisson, et ils ne pourront être « réactivés » que sous l'action de débits puissants. Par conséquent, les habitats saisonniers que constituent ces chenaux sont souvent totalement détruits.
- En aval des barrages, l'accumulation de débris et de sédiments à l'embouchure des tributaires ainsi que la modification des régimes d'écoulement saisonniers nuisent aux migrations du poisson qui quitte les

tributaires ou qui y pénètre. En effet, les débits dominants permettent normalement d'éliminer les débris et les sédiments qui se sont accumulés à l'embouchure des tributaires. L'accès à ces derniers risque toutefois d'être bloqué de façon définitive si les débits de pointe perdent de leur importance.

22. Les effets décrits ci-dessus ne se font pas tous sentir ou n'ont pas tous la même portée à chacun des 61 barrages et réservoirs ni à chacune des 34 centrales de BC Hydro. Il est cependant indéniable que bon nombre des installations hydroélectriques de la société d'État nuisent à l'habitat du poisson de l'une ou l'autre des façons expliquées précédemment. Consulter à ce sujet le rapport *Impacts of Operations of Existing Hydroelectric Developments on Fisheries Resources in BC, Vol. 1, Anadromous Salmon (1991)* du MPO, ainsi que les rapports présentés aux onglets 2 et 6 à 14 de la communication.

2.0 Mandat du groupe d'experts : aider le Secrétariat à rassembler et à examiner des renseignements qui lui permettent de déterminer si le Canada « omet d'assurer l'application efficace » du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*

23. Comme il en a été question précédemment, le groupe d'experts avait pour mandat d'aider le Secrétariat à assumer ses responsabilités relatives à la mise en application de la résolution du Conseil n° 98-07, laquelle donne instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel concernant la communication relative aux activités de BC Hydro. En outre, la résolution précise que le Secrétariat doit déterminer si le Canada a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, plus particulièrement le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, relativement aux installations de BC Hydro. La résolution prévoit que :

[...] le Secrétariat vérifie, en constituant le dossier factuel, si la Partie visée « omet d'assurer l'application efficace de sa législation [sur] l'environnement » depuis que l'ANACDE est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 1994. Au cours de l'examen de la prétendue omission d'appliquer efficacement la législation sur l'environnement, les faits pertinents qui se sont produits avant ladite date d'entrée en vigueur de l'Accord peuvent être versés au dossier factuel.

En d'autres mots, notre tâche était d'aider le Secrétariat à obtenir de l'information lui permettant de déterminer si le Canada « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ».

24. Nous supposons que l'article 14 de l'ANACDE donne une définition large de la notion d'application. Par conséquent, nous avons examiné des mesures d'application autres que les poursuites judiciaires prises par le Canada.
25. Il existe au moins deux catégories de faits pertinents pour la notion d'application efficace. La première catégorie regroupe les faits relatifs aux mesures concrètes, c'est-à-dire les mesures d'« application » qui ont été mises en œuvre, de même que

les ressources allouées aux activités d'application. La seconde catégorie comprend des faits qui permettent d'évaluer l'efficacité des mesures d'application, c'est-à-dire de déterminer si elles ont pour effet de réduire ou d'éliminer les cas d'infraction à la législation, en l'occurrence les dommages causés au poisson et à son habitat. Le Canada et les auteurs de la communication ont toutefois adopté des définitions du principe d'application efficace qui ne visent que la seconde catégorie de faits. Les paragraphes qui suivent présentent quelques extraits de la communication du Canada (mars 1999) :

De façon générale, le MPO considère que l'observation du principe de la perte nette nulle constitue une mesure d'« application efficace » à l'égard des barrages hydroélectriques ou de toute autre industrie au Canada. L'observation de ce principe s'inscrit dans l'esprit de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* (section 1.1.2).

Le MPO soutient qu'il est préférable de mesurer l'efficacité en examinant les effets sur l'environnement (section 1.4.4).

Les effets sur la ressource constituent le meilleur indicateur de l'efficacité des mesures d'application (section 1.6).

26. De même, à la page 2 de la communication qu'ils ont présentée le 22 mars 1999, les auteurs affirment ce qui suit :

L'analyse de la législation ou de la réglementation de l'environnement constitue le point de départ de tout examen visant à déterminer en quoi consiste l'application efficace des lois de l'environnement. Si l'objet d'une loi ou d'un règlement de l'environnement est de protéger une quelconque valeur environnementale, les dispositions n'auront été appliquées efficacement que lorsque cette valeur sera effectivement protégée. En d'autres mots, l'application d'une loi de l'environnement n'est pas « efficace » tant que les mesures d'application ne permettent pas d'atteindre l'objectif général visé par cette loi.

27. L'objet du présent rapport n'est pas d'examiner l'efficacité générale des mesures d'application mises en œuvre par le Canada. Il vise plutôt à regrouper l'information nécessaire en vue de déterminer si les activités particulières entreprises par le gouvernement du Canada et, dans une certaine mesure, celui de la Colombie-Britannique, permettent d'assurer l'application efficace de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* relativement aux installations de BC Hydro dont font état la communication et la résolution du Conseil n° 98-07.
28. Le groupe d'experts a tenté de recueillir deux types de renseignements au sujet des activités d'application mises de l'avant par le Canada. D'abord, le groupe a rassemblé de l'information portant sur le « cadre politique » canadien, c'est-à-dire l'orientation générale des mesures d'application prises par le Canada en vue de favoriser la protection de l'habitat du poisson et l'observation du paragraphe 35(1) ainsi que les stratégies visant à atteindre les objectifs fixés. En second lieu, le groupe a accordé une attention particulière à six des installations hydroélectriques

de BC Hydro et recueilli des renseignements précis sur l'approche en matière d'application adoptée par le Canada à l'égard de ces installations.

29. Étant d'avis qu'un examen rigoureux des mesures prises à l'égard de chaque établissement permettrait de mieux cerner la nature des efforts déployés par le Canada, les experts ont décidé d'accorder une attention particulière à six installations hydroélectriques. En outre, le nombre important d'installations visées justifiait la sélection d'un sous-groupe d'installations en vue d'un examen approfondi. Le groupe d'experts a fait parvenir aux principaux intervenants la liste provisoire des six installations qu'il projetait d'examiner attentivement et il a demandé aux intervenants d'ajouter à cette liste toute autre installation nécessitant une étude approfondie (lettre du 22 janvier 1999, annexe 4 ci-jointe). Les experts ont justifié comme suit leur décision de sélectionner un sous-groupe d'installations :

Les experts croient qu'en mettant l'accent sur ces installations [les six installations énumérées dans la lettre], ils seront en mesure de recueillir des données sur les principaux types d'effets néfastes que les installations hydroélectriques entraînent parfois sur l'habitat du poisson ainsi que sur l'éventail complet des mesures prises par le Canada. En outre, ils pourront recueillir de l'information sur l'ensemble du réseau et les principaux bassins en cause.

30. Les auteurs de la communication ont fait connaître leurs remarques et leurs suggestions par écrit. Le Canada, la Colombie-Britannique et BC Hydro n'ont toutefois émis aucun commentaire.
31. Au cours de la cueillette d'information, le groupe d'experts a mis l'accent sur les trois principaux aspects suivants :
- Les mesures prises par les organismes de réglementation en vue de cerner les effets néfastes que les installations causent de façon continue au poisson et à son habitat.
 - Les mesures prises par les organismes de réglementation en vue d'éliminer ou de réduire ces effets néfastes.
 - Les résultats des mesures prises en vue d'éliminer ou de réduire les effets néfastes que subissent le poisson et son habitat.

Voir, par exemple, les questions du groupe d'experts fournies à l'annexe 1 du présent rapport.

3.0 Explication du principe de « perte nette nulle » et de son rôle dans l'approche générale adoptée par le Canada en matière d'application

32. En 1986, le MPO a mis en œuvre la Politique de gestion de l'habitat du poisson, laquelle repose sur le principe directeur de la perte nette nulle d'habitat du poisson. Ce principe est également à la base de toutes les politiques subséquentes du

Canada, y compris celle des Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson adoptées en 1994 et révisées en 1998.

33. Le principe de la perte nette nulle sous-tend la majeure partie des mesures d'application mises en œuvre par le Canada. La section 1.6 de la communication du Canada en date du mois de mars 1999 précise d'ailleurs ce qui suit :

Les effets sur la ressource constituent le meilleur indicateur de l'efficacité des mesures d'application. Il s'agit essentiellement du même indicateur que le principe de la perte nette nulle du MPO. En d'autres termes, permet-il de déterminer si l'état du poisson et de son habitat s'améliore à proximité des installations hydroélectriques?

34. Le Canada ajoute que la réponse est un « oui catégorique ». Nous estimons donc que le gouvernement canadien affirme ainsi qu'il applique le principe de la PNN de l'habitat du poisson à l'égard des installations hydroélectriques de la Colombie-Britannique. Cette affirmation est examinée en détails ci-dessous.

35. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 du MPO définit le principe de la perte nette nulle comme suit (p. 14) :

En vertu de ce principe, le ministère doit chercher à compenser les pertes inévitables d'habitats en en créant de nouveaux, sur une base de projet par projet, de façon à prévenir toute autre diminution des ressources halieutiques du Canada attribuable à la perte ou à l'endommagement des habitats.

En outre, l'objectif général de cette politique est d'obtenir un gain net d'habitat pour les ressources halieutiques du Canada.

36. Le principe de la PNN et la Politique de gestion de l'habitat du poisson autorisent de façon explicite la destruction de l'habitat du poisson. En effet, la politique de 1986 du MPO propose une liste hiérarchisée de préférences (p. 25 et 26) :

- 1) On doit maintenir la productivité naturelle des habitats en question en évitant toute perte ou perturbation de l'habitat dans le secteur du projet.
- 2) S'il est impossible ou s'il n'est pas pratique de maintenir le même niveau de productivité de l'habitat, on doit chercher à compenser la perte ou la perturbation de l'habitat en utilisant un habitat naturel situé dans le secteur du projet ou à proximité.
- 3) Si cela est impossible, on doit chercher à compenser la perte ou la perturbation de l'habitat en utilisant un habitat naturel situé ailleurs que dans le secteur du projet.
- 4) Si cela est également impossible, on doit chercher à compenser la perte ou la perturbation de l'habitat en prenant des mesures telles que la production artificielle en vue de renforcer les stocks.

37. La relocalisation et la modification des projets ainsi que la mise en œuvre de mesures d'atténuation sont, dans l'ordre, les initiatives à privilégier en vue d'éviter toute perte ou perturbation de l'habitat (Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat, MPO, 1998, p. 7 et 8). Bien qu'elles soient moins recommandées, les diverses mesures de compensation figurent également parmi les options mises à la disposition de tous les promoteurs. Ces Lignes directrices précisent que ces mesures sont essentiellement exclues lorsqu'un projet risque d'endommager un habitat critique, mais elles ne fournissent aucune définition explicite du principe d'habitat critique et admettent qu'il pourrait être nécessaire de prendre de telles mesures une fois le projet mis en œuvre (Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat, MPO, 1998, p. 9 et 12). Compte tenu de la hiérarchie de préférences qu'elle propose, la politique pourrait en principe autoriser la destruction complète d'un habitat naturel. Le principe de la PNN pourrait également permettre la destruction d'un habitat, si ce n'est son élimination totale.
38. Le principe de la PNN est généralement appliqué par le biais du Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation (DDP) de l'habitat du poisson, lequel ne semble toutefois viser que les nouvelles propositions de projet. Par conséquent, on peut difficilement déterminer de quelle façon le principe de la PNN est appliqué à l'égard des aménagements existants telles que les installations hydroélectriques.
39. Dans le but de comprendre comment le principe de la PNN est appliqué aux installations hydroélectriques existantes, les experts ont fait parvenir au gouvernement canadien une série de questions supplémentaires à ce sujet (questions du groupe d'experts, 21 avril 1999, annexe 3 ci-jointe). Ces questions sont les suivantes :
- 1) Quel est le procédé ou le modèle utilisé pour calculer ou déterminer les pertes nettes des six installations auxquelles les experts accordent une attention particulière?
 - a) Quelle est l'année de référence du modèle de calcul des pertes nettes à partir duquel les pertes d'habitats sont soustraites et les gains sont ajoutés?
 - b) Quel type de surveillance a-t-on mis en place en vue de déterminer les pertes et les gains d'habitat dans le cadre du calcul des pertes nettes?
 - c) De quelle façon l'incertitude scientifique est-elle prise en compte dans le calcul des pertes nettes?
 - d) Veuillez fournir un exemple détaillé de calcul des pertes nettes d'une installation, de préférence l'une des six installations visées, dont le résultat est une perte nette nulle.
 - 2) Quelles sont les preuves qui confirment l'« affirmation catégorique » du MPO (réponse du MPO, p. 21) selon laquelle l'état de l'habitat du poisson s'améliore à proximité des installations de BC Hydro? Dans le cas du projet de Puntledge, par exemple, quelles sont les données scientifiques qui prouvent que les mesures mises en œuvre ont des effets positifs sur les saumoneaux?

40. La réponse du Canada à la question n° 1 se trouve à la page 2 du document envoyé le 11 juin 1999 en réponse aux questions que le groupe d'experts a soumises le 21 avril 1999. Dans sa réponse, le MPO affirme ce qui suit :

Le modèle utilisé par le MPO pour calculer ou déterminer les pertes nettes des six installations faisant l'objet d'une attention particulière consiste à analyser les répercussions du projet sur le poisson et son habitat. Cette analyse tient compte des données disponibles sur les pêches, les caractéristiques biophysiques et la gestion des installations et repose sur l'avis professionnel de spécialistes possédant des compétences en la matière. De façon générale, les étapes subséquentes du processus se déroulent conformément aux directives du Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson élaboré par le MPO.

41. En ce qui concerne « l'année de référence » [questions du groupe d'experts, n° 1a)], le Canada précise qu'il s'agit de « l'année au cours de laquelle les problèmes constatés à une installation particulière ont donné lieu à une analyse ou à une intervention du MPO en vue de régler la situation ». Le Canada ajoute par ailleurs que « l'année de référence diffère d'une installation à l'autre » et donne deux exemples, soit 1995 pour l'aménagement hydroélectrique John Hart et 1989 pour celui de Ruskin (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 2). Le gouvernement n'a toutefois précisé aucune autre année de référence, en dépit de la demande des experts [questions du groupe d'experts, n° 1a), 21 avril 1999].
42. Il semble donc que le « modèle » utilisé par le MPO pour évaluer la qualité ou la détérioration d'un habitat se fonde essentiellement sur une analyse qualitative de l'information disponible et que l'année de référence de chaque installation est établie en fonction de l'année au cours de laquelle un problème a été analysé. Dans le cas de l'aménagement hydroélectrique John Hart, par exemple, l'année de référence est de beaucoup postérieure à la mise en œuvre des installations et, par le fait même, aux premiers effets néfastes subis de façon continue ou régulière par l'habitat du poisson.
43. Dans le cas de l'aménagement hydroélectrique John Hart, par exemple, l'habitat s'est peut-être considérablement détérioré entre le moment où les installations ont été construites et 1995, soit l'année de référence au cours de laquelle on a évalué l'état de l'habitat et à partir de laquelle on calcule les pertes et les gains nets. En vertu de la politique du MPO, on considère qu'il y a eu gain net si l'état de l'habitat s'est légèrement amélioré depuis 1995. Ce faisant, on ne tient pas compte de la productivité de l'habitat, laquelle demeure peut-être beaucoup plus faible qu'à l'origine, qu'en 1977 lorsque le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* a été adopté, qu'en 1986 lorsque le principe de la perte nette nulle a été adopté ou qu'en 1994 lorsque l'ANACDE est entré en vigueur. Toujours dans le cas de l'aménagement hydroélectrique John Hart, l'habitat du poisson a peut-être subi des dommages croissants au cours des années antérieures à 1995, mais le Canada n'en tient nullement compte lorsqu'il prend comme référence l'état dans lequel l'habitat se trouvait en 1995. Si les années de référence des autres installations se situent

dans la même période, il est donc probable que bon nombre des installations hydroélectriques, voire chacune d'entre elles, aient provoqué des pertes considérables d'habitat au cours des deux dernières décennies, pertes auxquelles le principe de la PNN ne s'applique pas, en raison de la façon dont on détermine l'année de référence.

44. Il est probable que le Canada détermine les années de référence de la façon décrite ci-dessus parce qu'il ne dispose d'aucune information sur le niveau de productivité de l'habitat avant « l'année au cours de laquelle les problèmes constatés à une installation particulière ont donné lieu à une analyse ou à une intervention du MPO en vue de régler la situation » (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 2). Guidé par le principe de la PNN, le gouvernement établit ainsi les années de référence sans tenir compte des dommages que l'habitat du poisson a probablement subis au cours des années antérieures. Or, compte tenu de l'importance accordée à ce principe en tant qu'instrument d'application du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, une pareille omission soulève la question, à savoir si oui ou non le Canada considère les dommages causés pendant les années antérieures à l'année de référence comme autant d'infractions au paragraphe 35(1). Comme il en a été question précédemment, le Canada donne l'impression, par le biais du principe de la PNN, qu'il accepte ou tolère les dommages causés à l'habitat avant l'établissement de l'année de référence. Qui plus est, le gouvernement semble fermer les yeux sur les dommages causés à l'habitat une fois l'année de référence établie, à condition que des mesures de compensation soient mises en œuvre conformément au principe de la PNN.
45. En ce qui concerne la surveillance, le Canada précise que « les exigences relatives à la surveillance diffèrent d'un établissement à l'autre » et que « la surveillance vise généralement à déterminer les changements dans la productivité et, par conséquent, dans la production de poisson » (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999 p. 2). Les études sur les débits d'entrée, les indicateurs biophysiques, les études sur la qualité de l'eau et les évaluations des stocks constituent des exemples de programmes de surveillance.
46. Au sujet de l'incertitude scientifique, le Canada soutient qu'il « évalue les pertes nettes de façon conservatrice et sans risque » (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999 p. 3). Par ailleurs, le ministère ajoute que « par le biais de la planification de l'utilisation de l'eau (PUE) et de concert avec le promoteur, il s'efforcera d'intégrer à ses évaluations des dispositions relatives à l'examen et à l'adaptation » (ibid.).
47. Dans sa réponse à la question n° 1d), le Canada ne présente aucun exemple détaillé de calcul des pertes nettes d'une installation particulière. Il déclare plutôt que « l'établissement du bilan des pertes et des gains d'habitat des installations hydroélectriques existantes constitue un exercice complexe » et ajoute que « les fluctuations des débits ou des niveaux d'eau en amont et en aval des installations de même que l'exploitation quotidienne du réseau permettent difficilement de cerner et de quantifier les répercussions de façon exacte » (réponses aux questions du

21 avril 1999, 11 juin 1999 p. 3). Au lieu d'un exemple détaillé de calcul des pertes nettes d'une installation particulière, le Canada a présenté les détails de la conception de la stratégie de gestion des débits intérimaires de la rivière Campbell (ibid.).

48. La définition des « conditions de base » faisait également partie des questions relatives au principe de la PNN. Dans sa réponse du 11 juin à la question supplémentaire n° 5, le Canada confirme que les conditions de base contribuent à « améliorer de façon croissante la productivité de l'habitat afin de freiner la réduction de la capacité de production de poisson » (réponses aux questions du 21 avril 1999, du 11 juin 1999, p. 9). Cette déclaration laisse entendre que le Canada considère que les conditions de base ont été atteintes quand s'arrête le déclin de la productivité de l'habitat. L'objectif visé par l'établissement de conditions de base devrait être de déterminer la qualité de l'habitat à une époque donnée pour ensuite tenter de ramener celui-ci à un état semblable et de l'y maintenir. Or, la définition présentée n'illustre pas cet objectif.
49. On nous a dit que des scénarios relatifs aux conditions de base, à l'amélioration et à la restauration de l'habitat avaient été esquissés pour la plupart des installations de BC Hydro (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 9; communication du Canada, mars 1999, section 3.1). Nous avons demandé ces scénarios pour les six installations (questions du groupe d'experts, n° 5, 21 avril 1999), mais ils ne nous ont pas été fournis. On ne sait donc pas clairement ce que le Canada considère comme conditions de base (ou améliorées) pour lesdites installations, ni quand ces conditions ont été établies.
50. Il semble que le Canada soit d'avis que lorsque le scénario relatif aux conditions de base établi par le biais de la PUE est maintenu, le principe de la PNN est respecté (voir la communication du Canada, mars 1999, section 3.1 : « [...] nous pensons au moins pouvoir établir des conditions de base qui seront tout à fait conformes aux dispositions de la *Loi sur les pêches* dans chaque installation»). Le scénario amélioré est ensuite superposé au scénario relatif aux conditions de base, et on vise hypothétiquement le niveau décrit au scénario relatif à la restauration.
51. En établissant les conditions de base au niveau de celles qu'on trouve dans l'habitat au moment de la mise en œuvre de PUE ou dans un passé récent, on établit un niveau trop bas pour la protection de l'habitat. Il n'y a aucune obligation d'examiner la perte d'habitat possible encourue avant l'établissement du scénario relatif aux conditions de base. En général, les conditions de l'habitat se sont détériorées depuis l'aménagement des installations hydroélectriques. De plus, une perte d'habitat peut avoir lieu après l'établissement des conditions de base, pourvu que cette perte soit compensée.
52. Rien ne prouve que le Canada adopte une approche rigoureuse chaque fois qu'il évalue les effets néfastes d'une installation. Les aménagements hydroélectriques entraînent indéniablement de nombreuses répercussions sur l'habitat du poisson et, dans certaines situations, le Canada adopte en effet une démarche des plus

rigoureuses. Dans le cas de l'aménagement hydroélectrique John Hart par exemple, le Canada a mis sur pied le Comité consultatif de la rivière Campbell en vue de cerner et d'éliminer un vaste éventail d'effets néfastes ainsi que de veiller à ce que l'aménagement ne cause plus de perte nette d'habitat à compter de 1995. Aucune des réponses du Canada à nos diverses questions ne présente une liste détaillée des différents effets provoqués par chacune des installations ni ne précise quels sont les effets qu'il tente d'éliminer ou ceux qui sont acceptés comme antérieurs aux conditions de base. Nous ne sommes donc pas en mesure de déterminer si l'approche adoptée par le Canada est suffisamment rigoureuse pour établir les conditions de base relatives à tous les effets néfastes que subit l'habitat du poisson.

53. Le principe de la PNN a fait l'objet de plusieurs autres études, notamment un examen de l'état des stocks de saumon (Slaney et coll., 1996, *Status of Anadromous Salmon and Trout in BC and Yukon Fisheries*, ch. 21, p. 20-35); un rapport d'atelier commandité par le MPO (Quadra Planning Consultants, 1997, *No Net Loss of Habitat: Assessing Achievement*, Direction de l'habitat et du perfectionnement, MPO, Vancouver); une évaluation réalisée par un comité de spécialistes (*The Living Blueprint for Salmon Habitat*, publié par la Fondation du saumon du Pacifique); ainsi qu'un rapport du *Pacific Fisheries Conservation Council* (rapport annuel de 1998–1999). Tous ces documents concluent que le principe de la PNN n'assure pas de manière efficace la protection de l'habitat du poisson.
54. À la lumière des réponses fournies par le Canada aux questions supplémentaires du groupe d'experts concernant le calcul des pertes nettes (qualité de l'évaluation des répercussions, problèmes soulevés par l'établissement de l'année de référence déjà discutés, limite des renseignements jumelée à la complexité bien connue du calcul des pertes et des gains nets d'habitat, omission de présenter un exemple détaillé de calcul des pertes nettes d'une installation), le Canada n'a pas fourni de renseignements suffisants pour un examen objectif de son affirmation selon laquelle il applique le principe de la perte nette nulle à l'égard de chacune des installations de BC Hydro ou de l'ensemble du réseau hydroélectrique. L'observation du principe de la PNN peut avoir les effets suivants : les habitats du poisson continuent de subir des dommages aux installations de BC Hydro et les dommages causés à ces habitats dans le passé ne sont pas examinés.

4.0 Présentation du « cadre politique » canadien : examen des mesures prises par le Canada en vue d'appliquer l'interdiction légale d'endommager l'habitat du poisson

55. La communication du Canada de mars 1999 fait état de nombreux moyens actuellement employés par le gouvernement en vue d'appliquer le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Ces moyens comprennent des activités concrètes telles que les poursuites judiciaires, les directives d'exploitation provisoires, la création de comités techniques, la réalisation d'études, la conception de modèles, l'élaboration de lignes directrices relatives à l'utilisation de l'eau, l'envoi de lettres, des négociations non officielles avec BC Hydro ainsi que les processus de négociations

officielles tels que la PUE. On présente ci-dessous des renseignements sur les moyens suivants :

- poursuites judiciaires;
- évaluation environnementale des nouveaux aménagements et des modifications apportées aux installations existantes;
- outils d'intervention d'urgence;
- comités techniques régionaux;
- planification de l'utilisation de l'eau;
- lignes directrices relatives à la qualité de l'eau.

4.1 Poursuites judiciaires

56. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le gouvernement a le droit de poursuivre en justice les parties qui enfreignent le paragraphe 35(1) de la Loi. En outre, la Loi précise les sanctions qui doivent être appliquées contre ceux qui sont reconnus coupables d'infraction au paragraphe 35(1).
57. Dans leur première communication d'avril 1997 (p. 10), les auteurs soutiennent que le Canada n'a porté que deux accusations en vertu du paragraphe 35(1) contre BC Hydro depuis 1990. Compte tenu des allégations d'infraction à ce paragraphe, les auteurs affirment que « cette situation révèle que le gouvernement fédéral omet de façon constante d'appliquer de manière efficace le paragraphe 35(1) contre BC Hydro, ce qui ne constitue pas un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de poursuivre » (communication des auteurs, avril 1997, p. 10). En outre, à la page 5 de leur réplique du 10 septembre 1997 à la réponse du Canada, ils commentent ainsi le tableau (réponse du Canada, juillet 1997, p. 16) des diverses mesures administratives que le Canada a prises contre BC Hydro depuis 1990 : « Parmi les 14 mesures décrites, on retrouve 8 autorisations de détériorer, de détruire ou de perturber le poisson ou son habitat, 3 lettres, 2 directives relatives à des débits particuliers et une demande de modification des débits. Seulement 3 de ces 14 mesures ont des effets bénéfiques directs sur l'habitat du poisson. En outre, les mesures décrites ne visent que 4 des 33 aménagements hydroélectriques mentionnés dans la communication et le Canada ne fournit aucune information confirmant qu'il a pris des mesures équivalentes à l'égard des 29 autres installations. »
58. Dans la réponse qu'il a présentée en juillet 1997 (p. 17), le Canada soutient qu'il a porté deux accusations contre BC Hydro relativement aux allégations d'infractions commises dans le secteur de la rivière Bridge et à la contestation judiciaire visant les installations de la rivière Cheakamus (ce qui porte à cinq le nombre total d'accusations). Bien qu'il ne précise pas les coûts totaux engendrés par ces deux poursuites, le gouvernement décrit, aux sections 1.4.2.1, 1.4.2.2 et 1.4.2.3 de sa réponse au groupe d'experts, en mars 1999, le temps et les efforts qui y ont été consacrés. En outre, il présente une évaluation quantitative de ces coûts afin de soutenir son affirmation selon laquelle « les procédures judiciaires sont complexes

et leurs résultats sont incertains » (communication du Canada, mars 1999, section 1.4.3).

59. Dans nos questions du 21 avril 1999, nous avons demandé aux gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique de fournir de plus amples renseignements sur le niveau des ressources allouées aux activités d'application :

Pour chacune des années comprises entre 1994 et 1998 inclusivement, veuillez préciser les niveaux de ressources humaines (employés à temps plein) et financières (enveloppes budgétaires) que le MPO et les organismes provinciaux ont consacrés à l'application du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en Colombie-Britannique. Dans la mesure où l'information est disponible, veuillez indiquer la répartition de ces ressources selon le type d'activités (p. ex., surveillance, enquêtes et application) (question n° 3).

60. Le groupe d'experts a également cherché à obtenir davantage d'information sur le niveau et les conséquences des activités relatives à l'application (nombre d'inspections, etc.) :

Pour la même période, veuillez fournir toutes les données qui n'ont toujours pas été présentées au sujet des activités d'application et d'observation des dispositions du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* en Colombie-Britannique. Nous souhaitons notamment obtenir des données relatives aux *niveaux* d'activités d'application (p. ex., nombre d'enquêtes et d'inspections) et aux *résultats* de ces activités. Au chapitre des résultats, par exemple, le rapport annuel de 1996–1997 que le MPO a présenté au Parlement fournit des renseignements sur les condamnations prononcées au cours des exercices 1994–1995, 1995–1996 et 1996–1997. Veuillez fournir des renseignements similaires pour les exercices 1997–1998 et 1998–1999, dans la mesure où ceux-ci sont disponibles. Veuillez également fournir de l'information au sujet des peines imposées à la suite des infractions au paragraphe 35(1) commises en Colombie-Britannique (p. ex., nombre et valeur monétaire des amendes imposées à la suite de ces infractions) (question n° 4).

61. Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas répondu à ces questions. Il n'y a aucune information au sujet de l'efficacité des mesures d'application mises en œuvre par le gouvernement provincial aux chapitres des ressources allouées aux activités d'application, du niveau de ces activités ou des résultats de celles-ci. Le Canada a fourni des renseignements concernant les poursuites engagées relativement aux installations de Bridge River et de Cheakamus (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999, p. 6). Il n'a toutefois pas soumis de données sur le niveau des ressources allouées chaque année aux enquêtes et aux activités de surveillance.
62. Dans sa réponse du 11 juin 1999 (p. 7), le Canada mentionne qu'il ne conserve aucune statistique sur le nombre d'enquêtes. Il est probable que l'information dont dispose le gouvernement au sujet des enquêtes ne se limite pas à ce qu'il a présenté.

Nous savons par exemple que les employés des bureaux régionaux ont l'obligation de tenir des dossiers quotidiens ou d'autres registres réguliers concernant leurs activités. Les données consignées dans ces registres n'ont peut-être pas encore été traitées et synthétisées et, par conséquent, ne sont pas disponibles dans un format qui pourrait nous être facilement soumis.

63. Dans la section 1.4.3c) de la réponse qu'il a présentée en mars 1999, le Canada précise qu'il continue d'offrir à ses employés une formation relative aux fonctions de témoin officiel en raison de la complexité croissante des poursuites et des enquêtes en matière d'environnement. Aucune information n'est parvenue au groupe d'experts sur le niveau de formation approprié à la conduite des enquêtes et poursuites nécessaires, et aucun renseignement n'a été fourni qui montre dans quelle mesure un tel niveau de formation est offert.
64. En dépit des difficultés et des coûts qu'engendrent les poursuites judiciaires, le Canada affirme qu'il continuera d'effectuer des enquêtes et à porter des accusations en vertu de la *Loi sur les pêches* lorsque les preuves sont disponibles [communication du Canada, mars 1999, section 1.4.3b)]. Le Canada n'a pas fourni certains genres de renseignements pertinents à cette affirmation (p. ex., le nombre d'infractions établies), quoiqu'il ait par ailleurs fourni d'autres informations pertinentes (p. ex., le nombre de condamnations obtenues en Colombie-Britannique en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*) (réponses aux questions du 21 avril 1999, 11 juin 1999 p. 8).
65. Le présent rapport n'examine pas dans quelle mesure le Canada a élaboré un cadre politique visant à orienter l'utilisation des poursuites judiciaires aux fins d'application. Dans ses questions de février 1999 (p. 1), le groupe d'experts demandait les renseignements suivants :

Le Canada affirme avoir pris de nombreux types de mesures. Nous souhaitons obtenir de l'information sur trois catégories de politiques gouvernementales relatives à ces mesures :

- a) les politiques qui font état du plan général élaboré par le Canada en vue de l'application et de l'observation du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*;
- b) les politiques qui établissent les critères que le Canada utilise en vue de déterminer les mesures à prendre relativement à une violation particulière du paragraphe 35(1);
- c) les politiques qui expliquent le but de chaque mesure gouvernementale et la façon dont chacune est censée être appliquée.

Au chapitre des poursuites, par exemple, nous désirons connaître les politiques, les procédures ou les protocoles qui font état des critères permettant au Canada de prendre la décision d'effectuer ou non une enquête sur une violation possible du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* et d'entamer ou non une poursuite, le cas échéant. Nous nous intéressons donc à des documents qui ont notamment trait :

- (i) au tri des accusations;
- (ii) à des recommandations en matière d'accusations;
- (iii) à la mise en œuvre d'enquêtes.

66. Le gouvernement canadien, dans sa réponse de mars 1999, n'a présenté aucune politique faisant état du plan général qu'il a élaboré en vue de l'application et de l'observation du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Il a plutôt présenté, à l'automne, une ébauche de politique d'application, datée de juillet 1999, comportant des dispositions sur la protection de l'habitat et la prévention de la pollution (*Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions: Compliance and Enforcement Policy*). Même sous forme d'ébauche, le document fournit des lignes directrices efficaces concernant l'utilisation de divers d'outils d'application. On n'a pas indiqué quand paraîtrait la version finale du document, ni donné une idée de la mesure dans laquelle il était mis en application. Étant donné la date à laquelle il a reçu cette ébauche de politique, le groupe d'experts ne l'examine pas dans le présent rapport.
67. Divers documents canadiens issus bien avant juillet 1999 faisaient référence à des politiques d'application et d'observation. Le groupe d'experts n'est pas parvenu à savoir hors de tout doute à quelles politiques ces documents faisaient allusion. Ce point n'a pas été éclairci.
68. À la section 1.4.3d) de la réponse qu'il a présentée en mars 1999, le Canada souligne qu'« il importe de noter que, jusqu'à maintenant, les poursuites engagées contre BC Hydro n'ont eu aucun effet bénéfique direct sur les ressources halieutiques ». Il convient de souligner que les initiatives mises en œuvre à la suite du règlement de la poursuite relative aux installations de la rivière Bridge ont eu des effets indirects qui se sont avérés positifs pour l'habitat du poisson. La poursuite visant les installations de la rivière Cheakamus a également donné des résultats favorables. Il semble donc que le Canada adopte une vision étroite du principe d'effet positif lorsqu'il conclut que les poursuites n'ont aucune répercussion bénéfique sur les ressources halieutiques. Enfin, il y a peu d'information relative à l'efficacité des poursuites judiciaires à titre d'instrument d'application, car elles sont encore rarement utilisées à cette fin et les renseignements disponibles sur le sujet sont insuffisants. L'ébauche de politique de juillet 1999, mentionnée ci-dessus, présente une stratégie visant à favoriser le recours aux poursuites, mais on donne peu de détails sur son application réelle.

4.2 Évaluation environnementale des nouveaux aménagements et des modifications apportées aux installations existantes

69. Dans sa réponse de juillet 1997, le Canada soutient qu'il assure l'application de sa législation de l'environnement notamment en soumettant les nouveaux aménagements et les projets de modification des installations existantes à une réglementation environnementale des plus rigoureuses. Le Canada ajoute qu'il examine minutieusement les répercussions éventuelles de chaque projet et qu'il exige que des plans d'atténuation, de compensation et de surveillance soient

élaborés. Le gouvernement précise enfin qu'il accorde les autorisations prévues à l'article 32 et au paragraphe 35(2) lorsque les promoteurs satisfont aux exigences de la *Loi sur les pêches* (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18).

70. Le tableau 1 de la réponse du Canada présente une liste des autorisations accordées en vertu de l'article 32 et du paragraphe 35(2) (réponse du Canada, juillet 1997, p. 16 et 17). En outre, le gouvernement canadien accorde des autorisations en vertu du paragraphe 35(2) dans certaines situations d'urgence.
71. Compte tenu du nombre élevé d'installations hydroélectriques exploitées par BC Hydro, le Canada ne peut que difficilement utiliser les autorisations prévues à l'article 32 et au paragraphe 35(2) à titre d'instrument d'application. Le groupe d'experts n'a recueilli que peu d'information au sujet de l'efficacité avec laquelle les autorisations relatives au paragraphe 35(2) ont permis de résoudre les situations pour lesquelles elles ont été utilisées. Plus loin, la section 5 du présent rapport fournit une description détaillée de la façon dont cet instrument a été utilisé relativement aux six installations examinées par le groupe.
72. Les experts présentent ici deux autres faits relatifs à l'évaluation des nouveaux aménagements et des projets de modification des installations existantes. En premier lieu, le Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction ou de la perturbation de l'habitat du poisson (ci-après nommé Cadre décisionnel de 1998) a été élaboré en 1998 à l'intention des gestionnaires de l'habitat chargés d'examiner les propositions d'aménagement (nouveaux aménagements et modification des installations existantes). Ce cadre propose un processus décisionnel qui permet de déterminer si un aménagement risque d'entraîner la DDP de l'habitat du poisson et s'il convient d'accorder une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*. Des politiques connexes ont également été élaborées. En deuxième lieu, le groupe d'experts souligne que le Cadre décisionnel de 1998 décrit le lien qui unit les violations du paragraphe 35(1) aux autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2). Le document précise en effet que, « si [...] il y a risque de DDP [...], alors l'autorisation prévue au paragraphe 35(2) sera requise pour que le projet puisse aller de l'avant sans risquer de contrevenir au paragraphe 35(1) » (Cadre décisionnel de 1998, p. 8). De même : « [s]'il demeure possible que la capacité de l'habitat à soutenir les processus vitaux du poisson soit amoindrie [après la mise en œuvre des mesures d'atténuation], ce qui se traduira vraisemblablement par une réduction de la capacité de production de l'habitat, on décide alors qu'il y a risque de DDP » (Cadre décisionnel de 1998, p. 18).

4.3 Outils d'intervention d'urgence

73. Le Canada considère que les directives d'exploitation constituent des outils d'intervention d'urgence (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18). De telles directives ont été émises en vertu du paragraphe 22(3) de la *Loi sur les pêches* pour les installations de la rivière Cheakamus, en 1997, et pour celles du fleuve Columbia, en 1995. Ces directives ont permis d'augmenter les débits d'eau, ce qui

entraîne généralement des répercussions positives sur le poisson. Aucune information quantitative n'a été obtenue concernant les effets bénéfiques que l'augmentation des débits a eus sur le poisson et son habitat ou l'efficacité avec laquelle cette augmentation a permis de protéger l'habitat du poisson. Aucun renseignement n'a été reçu concernant l'importance des effets bénéfiques que le Canada espérait susciter par le biais des directives, ni aucune information permettant de déterminer si ces effets se sont réellement fait sentir.

74. Le Canada considère également comme des outils d'intervention d'urgence les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18). En 1992 et en 1993, des autorisations officielles ont été délivrées en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* pour les installations de la rivière Shuswap. Des autorisations ont également été accordées pour les installations du fleuve Columbia en 1994, en 1995 et en 1996, de même que pour l'aménagement Seven-Mile Unit 4 en 1996 (voir tableau 37 des annexes de la réponse du Canada, juillet 1997). Comme dans le cas précédent, aucune information quantitative n'a été obtenue concernant les effets bénéfiques que la délivrance des autorisations a eus sur le poisson et son habitat. De même, aucun renseignement n'a été reçu concernant l'importance des effets bénéfiques que le Canada espérait susciter par le biais des autorisations, ni aucune information permettant de déterminer si ces effets se sont réellement fait sentir.
75. Le Canada ne semble pas considérer que l'usage de directives d'exploitation ou d'autorisations à titre d'outils d'intervention d'urgence constitue nécessairement le seul instrument d'application requis. Il souligne plutôt que, « une fois la situation d'urgence passée, le MPO exige du promoteur qu'il élabore des mesures d'atténuation et de compensation adéquates et conformes aux exigences du Ministère en prévision d'une éventuelle répétition de la situation d'urgence » (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18).
76. En résumé, le Canada considère manifestement les outils d'intervention d'urgence comme des instruments d'application. De même, il ne fait aucun doute que le gouvernement estime que ces outils ont pour fonction de limiter de façon temporaire les dommages causés à l'habitat du poisson en attendant la conception et la mise en œuvre de mesures exhaustives. À la lumière des renseignements succincts dont ils disposent, les experts jugent que ces outils ont permis, dans une certaine mesure, de réduire les dommages subis par l'habitat du poisson. On n'a cependant obtenu que peu d'information concernant la nature et la portée de l'efficacité avec laquelle ces outils ont contribué à limiter les effets néfastes sur l'habitat du poisson dans les cas où ils ont été utilisés. De plus, étant donné que les outils d'intervention d'urgence ont fait l'objet d'une utilisation assez restreinte jusqu'à maintenant, le groupe d'experts n'est pas en mesure de déterminer s'ils ont été utilisés de manière efficace par le Canada. Parmi les renseignements qui manquent sur l'efficacité de ces outils, on trouve : a) la fréquence à laquelle les situations d'urgence surviennent; b) l'efficacité avec laquelle le gouvernement canadien utilise les outils d'intervention d'urgence (p. ex., le Canada a-t-il utilisé ces outils de façon à limiter efficacement la répétition des situations d'urgence ou la

DDP de l'habitat dans des situations particulières? Dans quelle mesure toute décision de remédier à certaines situations d'urgence en utilisant d'autres outils a-t-elle entraîné une DDP de l'habitat qu'il aurait été possible d'éviter?).

77. Comme il en a été question précédemment, les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) tiennent lieu d'instrument d'application de façon générale, exception faite des situations d'urgence. Le Canada souligne par ailleurs qu'il prévoit avoir recours à ces autorisations dans le cadre du processus de PUE (rapport du Comité de gestion des PUE, mars 1999, section 5.4). Consulter le Cadre décisionnel de 1998 pour un résumé des diverses utilisations des autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) et de la Directive sur la délivrance d'autorisations aux termes du paragraphe 35(2) (MPO, 25 mai 1995).

4.4 Comités techniques régionaux

78. En collaboration avec BC Hydro et le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs (METP) de la Colombie-Britannique, le gouvernement canadien a mis sur pied un comité directeur de même que plusieurs comités techniques régionaux (réponse du Canada, juillet 1997, p. 18 et 19). Le comité directeur est chargé d'étudier les questions de politiques tandis que les comités techniques régionaux ont la responsabilité de résoudre les questions d'ordre technique. Ces comités régionaux sont :
- le comité consultatif sur les pêches du secteur des installations du fleuve Columbia;
 - les comités techniques sur les pêches de l'île de Vancouver;
 - les comités techniques sur les pêches des installations du Lower Mainland de la Colombie-Britannique;
 - les comités techniques sur les pêches des basses terres de la Colombie-Britannique;
 - le comité directeur, les comités techniques et les comités des politiques – programme de compensation de la rivière de la Paix;
 - le comité directeur, les comités techniques et les comités des politiques – programme de compensation du fleuve Columbia.
79. Le groupe d'experts est d'avis que ces comités ont permis aux exploitants des installations (BC Hydro) et aux organismes de réglementation (MPO et METP) de se réunir en vue d'examiner les enjeux relatifs à l'habitat du poisson. Certains comités comptent parmi leurs membres des représentants des groupes d'intervenants locaux, alors que d'autres sont formés exclusivement de représentants de BC Hydro, du MPO et du METP.
80. La principale tâche des comités est « de cerner les enjeux actuels concernant les pêches et d'examiner les diverses options en matière d'atténuation et de mise en valeur pour chaque installation hydroélectrique existante, conformément à l'*Examen de l'exploitation du réseau électrique* » (réponse du Comité de gestion

des PUE, mars 1999, p. 19). Il est toutefois impossible d'évaluer dans quelle mesure les comités ont accompli cette tâche, car le groupe d'experts n'a obtenu aucune réponse du Canada à sa demande d'information relative à l'éventail complet des effets néfastes et des mesures correctives de chaque installation (questions du groupe d'experts, 3 février 1999).

81. Exception faite des renseignements fournis par le Comité consultatif de la rivière Campbell et par le Comité des intervenants de la rivière Alouette, nous ne disposons pas de l'information nécessaire pour évaluer l'efficacité de ces comités. Bien que nous ne connaissions pas l'étendue de la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la rivière Campbell, nous savons que les régimes d'écoulement ont été modifiés et que la stratégie de gestion des débits intermédiaires tient maintenant lieu de directive d'exploitation provisoire en vertu du processus de PUE (communication du Canada, mars 1999). Par ailleurs, la directive émise le 3 octobre 1997 intègre les sections 5.2.1 à 5.2.4 inclusivement des recommandations relatives au régime d'exploitation présentées dans la stratégie de gestion des débits intermédiaires de la rivière Campbell qui a été élaborée en mai 1997, ce qui signifie que cette directive tient compte des recommandations du Comité. En outre, un débit minimal a été mis en place dans le canyon et certaines initiatives d'amélioration de l'habitat ont été entreprises, notamment des travaux de remise en état de l'estuaire, la création de chenaux latéraux et l'épandage de gravier dans la rivière.
82. Manifestement, le Canada estime que le processus du Comité consultatif de la rivière Campbell a été extrêmement profitable. Dans le résumé de son rapport, le Comité soutient d'ailleurs que les débits recommandés par la stratégie de gestion entraîneront plus d'effets positifs sur le poisson que les débits naturels (*Campbell River Interim Flow Management Strategy*).
83. Les mesures recommandées par le Comité consultatif de la rivière Campbell sont bénéfiques pour le poisson et son habitat. Cependant, il est impossible de déterminer si les changements proposés permettront d'atteindre les objectifs de remonte du saumon quinnat et de la truite arc-en-ciel (les deux seules espèces pour lesquelles des objectifs ont été fixés). En outre, ces objectifs ont été établis en fonction des taux enregistrés avant l'aménagement des écloséries (soit avant 1975) plutôt que des taux d'échappée actuels, lesquels constituent en théorie un objectif adéquat. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence des objectifs fixés en fonction des estimations d'échappée des années antérieures, car celles-ci sont souvent de piètre qualité. De même, la portée des améliorations ainsi que la pertinence des modifications supplémentaires sont mal définies à l'heure actuelle. En effet, les changements sont trop récents et aucune surveillance n'a encore été effectuée sur une longue période. Seules les données sur les remontes de saumon permettront d'obtenir des preuves quantitatives, mais celles-ci ne seront pas disponibles avant la quatrième année suivant la mise en œuvre, laquelle a eu lieu en 1998, peut-être même plus tard. Enfin, l'efficacité d'une telle approche repose sur deux éléments essentiels, soit la surveillance des résultats en vue d'évaluer dans quelle mesure les initiatives ont contribué à améliorer l'état de l'habitat et les taux

de remonte de poisson, ainsi que la mise en œuvre d'améliorations supplémentaires à la lumière de ces résultats.

84. De façon générale, les initiatives telles que la création du Comité consultatif de la rivière Campbell, où les gouvernements intègrent un grand nombre de parties intéressées et élaborent des plans exhaustifs, sont profitables. Ces initiatives constituent d'ailleurs un excellent modèle pour le processus de PUE, à condition d'aboutir à un programme bénéficiant du soutien financier nécessaire. En outre, la surveillance adéquate des résultats et, le cas échéant, les activités supplémentaires de remise en état figurent également parmi les éléments essentiels de telles initiatives.

4.5 Planification de l'utilisation de l'eau (PUE)

85. La section 1 du programme de planification de l'utilisation de l'eau définit la PUE comme une initiative importante du gouvernement de la Colombie-Britannique, du MPO et, en première instance, de BC Hydro, initiative qui vise à intégrer les enjeux environnementaux et sociaux à l'exploitation des installations de réglementation du débit des eaux, et ce, de manière systématique et complète (réponse du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 4). Le paragraphe suivant précise ceci : « Nous soumettons cette communication aux experts indépendants du Secrétariat parce que nous estimons que la planification de l'utilisation de l'eau renforce et donne suite aux efforts antérieurs pour assurer la gestion de l'eau et, plus précisément, pour respecter **l'esprit de la législation** [le gras figure dans l'original], notamment de la *Loi sur les pêches*. » Nous percevons la PUE comme un processus visant à établir des paramètres d'exploitation pour les installations de régularisation du débit, dans le respect des intérêts des divers intervenants, tout en assurant une application efficace de l'esprit de lois telles que la *Loi sur les pêches*. Ce programme a été annoncé en 1996 et les lignes directrices relatives aux PUE ont paru en février 1999 (réponse du Comité de gestion des PUE, mars 1999, p. 15).
86. Aucun plan de l'utilisation de l'eau n'a été établi ni mis en vigueur à ce jour; on a cependant souvent décrit les activités du Comité consultatif de la rivière Campbell et celles du Comité des intervenants de la rivière Alouette comme étant des plans d'utilisation de l'eau non formalisés. Mais en l'absence de plans d'utilisation de l'eau formels déjà mis en œuvre, on n'est pas encore en mesure d'affirmer que ce processus consultatif permet ou permettra réellement d'atténuer les répercussions néfastes sur le poisson et sur son habitat qui résultent de l'exploitation d'installations hydroélectriques, ni jusqu'à quel point il peut le faire.
87. La page 35 des lignes directrices relatives aux PUE de la Colombie-Britannique décrit les exigences au chapitre de la surveillance : les PUE doivent préciser des mesures servant à évaluer la conformité, et le détenteur de la licence devra préparer à intervalles réguliers des rapports de surveillance. Le contrôleur et les organismes évaluent la conformité.

88. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a ordonné à BC Hydro (lettre du ministre Farnworth en date du 4 novembre 1998) de collaborer à la PUE et de dresser des plans d'utilisation de l'eau pour les installations côtières; la version préliminaire des plans prioritaires doit être soumise au contrôleur des eaux d'ici trois ans et le complément dans un délai de cinq ans.
89. Le gouvernement de la Colombie-Britannique évalue à 35 millions de dollars le coût de l'établissement des plans d'utilisation de l'eau pour la totalité des installations hydroélectriques de BC Hydro. Ces coûts seront partagés par BC Hydro, le MPO et le gouvernement de la Colombie-Britannique, mais on ne précise pas comment s'effectuera ce partage. Pour ce qui est de la mise en œuvre, on ne détient ni engagement à ce sujet, ni évaluation des coûts de cette étape.
90. Le processus de PUE constitue un pas dans la bonne direction, en favorisant une protection accrue du poisson et de son habitat contre les effets nocifs de l'exploitation de ces installations hydroélectriques. À ce chapitre, il offre un cadre beaucoup plus rigoureux que les approches *ad hoc* présentement en vigueur, en ce qui a trait à la collecte de données, au relevé des effets nocifs et à l'élaboration de stratégies de protection.
91. Nonobstant les éléments positifs du processus de PUE, certains aspects de ce programme peuvent limiter son efficacité. En voici un aperçu :
- 1) Dans sa réponse de mars 1999 (section 1.5.2.3), le Canada précise qu'il pose un certain nombre de conditions à sa collaboration au programme de PUE. Au nombre de ces conditions on trouve celle-ci : « Le MPO entend assurer l'observation de la *Loi sur les pêches* par le biais du processus de PUE. » Les auteurs de la communication soutiennent qu'une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) ne pourra être accordée que si le processus prévu dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) a été mis en œuvre. Le Cadre décisionnel de 1998 signale également que ce processus est déclenché par les autorisations prévues au paragraphe 35(2) (section 4.0, p. 22). La réponse du Comité de gestion des PUE de mars 1999 (p. 12) affirme que les nouveaux aménagements de régularisation du débit des eaux seront soumis à la LCEE dans les cas où on exigera des études environnementales conjointes des paliers fédéral et provincial. Les auteurs de la communication jugent que le processus de PUE prévu s'appuie trop peu sur la LCEE et que le processus d'évaluation environnementale de la LCEE est supérieur au processus de PUE (communication des auteurs, 22 mars 1999, p. 10). Ils jugent que c'est le cas, notamment « au chapitre de questions telles que l'applicabilité du processus, la portée de l'évaluation, la participation du public, la prise de décisions indépendante et les garanties d'ordre procédural ». Si le processus de PUE permet la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2) sans que le processus prévu à la LCEE n'ait été respecté, cela pourrait occasionner des problèmes au chapitre de l'efficacité, comme la crédibilité auprès du public. Le fait que les auteurs de la communication aient soulevé cette question prouve

bien que, à défaut de respecter la LCEE, l'efficacité du processus, au chapitre de sa crédibilité auprès du public, pourrait être touchée.

La PUE ne s'inscrit ni dans la législation ni dans la réglementation (sauf en ce qui touche l'intention d'exiger une PUE approuvée pour l'obtention d'une licence d'exploitation des ressources hydriques, aux termes de la loi provinciale sur le régime des eaux). Beaucoup d'éléments sont laissés à la discrétion du contrôleur et du détenteur de la licence (BC Hydro). L'absence de pouvoir législatif ou de réglementation du programme de PUE soulève des questions sur le processus :

- Quelle occasion auront divers intervenants de définir et de mener à bien l'implantation d'une politique de PUE appliquée à certaines installations?
 - Quels délais sont imposés au processus?
 - Quelles mesures peuvent être prises si les conditions de la licence ou du permis n'entraînent pas, pour le poisson ou pour son habitat, les résultats escomptés?
- 2) La PUE adopte les politiques de perte nette nulle et de gain net du MPO, ainsi que le système de mesure des scénarios relatifs aux conditions de base, à l'amélioration et à la restauration de l'habitat. Des questions quant à cette politique et aux paramètres de mesure sont exposées plus haut (section 3.1).

Dans sa réponse de mars 1999, section 3.1, page 29, le Canada affirme ceci : « Le MPO, le METP, le ministère des Pêches de la Colombie-Britannique et BC Hydro ont constitué, dans le cadre de l'établissement de la portée des incidences et de l'élaboration initiale du processus de PUE, une base de données comportant des scénarios relatifs aux installations, des problèmes et objectifs relatifs aux pêches et des scénarios de PUE. Nous avons donc commencé à cerner des scénarios relatifs **aux conditions de base, à l'amélioration et à la restauration de l'habitat**, pour la majeure partie des installations. » Le groupe d'experts a demandé cette information (questions du groupe d'experts, n° 5, 21 avril 1999 : « Dans sa présentation de renseignements, le MPO indique "qu'il a tenté d'élaborer des scénarios relatifs aux conditions de base, à l'amélioration et au rétablissement de l'habitat pour la plupart des installations". [...] Veuillez fournir les scénarios élaborés pour chacune des six installations visées [...] »). Si ce travail est effectivement terminé et documenté, on a peine à s'expliquer pourquoi le MPO n'a pas joint les documents à sa réponse au groupe d'experts, en vue de répondre à la question n° 5. Cette question, qui demeure sans réponse précise et adéquate, visait à établir s'il existait bel et bien des évaluations documentées des problèmes relatifs à l'habitat du poisson pour chacune des installations, doublées de plans d'action pertinents, pour le réseau de BC Hydro.

Le groupe d'experts a reçu du Canada, du gouvernement de la Colombie-Britannique, de BC Hydro et des auteurs de la communication quantité

d'informations sous forme de rapports, d'études et de survols touchant les répercussions des installations de BC Hydro sur le poisson et sur son habitat. Ce qui trouble le groupe d'experts, c'est que le Canada (le MPO) n'a pas pu confirmer, par le biais de réponses directes à nos questions précises, que les études, rapports et survols en question ont mené à l'élaboration de plans d'action rigoureux visant la réduction ou l'élimination de la DDP à proximité de ces installations, et donc que la *Loi sur les pêches* est effectivement respectée. Le processus de PUE prévu vise à établir de tels plans d'action.

92. Aucun renseignement n'a été fourni pour indiquer que la Partie a élaboré de tels plans d'action.
93. Le programme de PUE prévoit intégrer, à plus long terme, les répercussions attribuables à l'exploitation de chacune des installations hydroélectriques de BC Hydro. Aucun renseignement n'a été fourni sur la façon dont le problème complexe de l'exploitation intégrée du réseau sera résolu. Comme chacun sait, les répercussions sur l'environnement d'un aménagement donné et les répercussions de l'ensemble du réseau dépendent dans une certaine mesure de la manière dont le réseau dans son entier est géré.
94. Au chapitre du contrôle de l'efficacité du programme de PUE, il sera important de tenir compte des aspects suivants :
 - le calendrier d'élaboration et de mise en œuvre du PUE;
 - la nature des modifications apportées aux licences d'exploitation des ressources hydriques, en vue d'atténuer ou d'éliminer les effets néfastes subis par l'habitat du poisson;
 - le degré d'observation des termes modifiés des licences;
 - la nature et l'efficacité du suivi, dans les cas de non-conformité à de telles modifications;
 - l'intégration de l'ensemble des activités d'exploitation du réseau en tant que moyen efficace de produire des gains nets pour le poisson et son habitat;
 - l'élaboration et l'application de mécanismes crédibles de mesure et d'évaluation des gains ou des pertes nettes au chapitre de l'habitat du poisson, pour chacune des installations et pour l'ensemble du réseau de BC Hydro;
 - l'évaluation des effets de la PUE au chapitre de la réduction ou de l'élimination des effets néfastes subis par l'habitat du poisson et au chapitre de la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2), et une évaluation de la persistance de la DDP en dehors de la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2);
 - dans la mesure où un plan donné d'utilisation de l'eau ne conduit pas à la délivrance d'une autorisation prévue au paragraphe 35(2), la nature et l'efficacité des suivis effectués par le MPO en vue d'assurer la conformité au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* et de réduire ou d'éliminer les effets néfastes subis par l'habitat du poisson.

95. En tant que stratégie visant l'application de la loi, le processus de PUE est, certes, prometteur. Cependant, comme le processus en est à ses débuts, il y a peu d'information sur le degré d'efficacité qu'il démontrera comme stratégie efficace d'application de la loi. L'évaluation de son efficacité devra attendre la mise en œuvre du processus, au cours des années à venir. La plupart des éléments importants relatifs à l'application de cette stratégie sont énumérées ci-dessus. Même si des négociations mènent à une PUE sanctionnée par le MPO, on ne peut compter absolument sur le respect par tous du plan en cause, ni sur le fait que des violations de l'article 35 sont exclues. Le MPO devra faire usage de tout son éventail de mécanismes d'application de la loi pour assurer la protection et la conservation adéquates de l'habitat du poisson.

4.6 Lignes directrices relatives à la qualité de l'eau

96. À la page 21 de sa réponse de juillet 1997, le Canada décrit les Lignes directrices relatives à la qualité de l'eau comme étant l'une de ses stratégies d'application et d'observation de la loi. Il ne cite cependant qu'un seul de ses indicateurs, à savoir l'élaboration et la mise en œuvre par le MPO, Environnement Canada et le METP, de la Ligne directrice relative à la sursaturation de gaz dissous. Le Canada précise que cette ligne directrice est sur le point d'être publiée, mais le groupe d'experts n'en a pas reçu la version finale, ni des renseignements sur son application ou sur ses conséquences sur l'habitat du poisson. Le groupe n'est donc pas en mesure de donner des renseignements sur la valeur éventuelle ou réelle de la ligne directrice en tant que mécanisme d'application de la loi.
97. Dans son document intitulé *Environmental Management System for Aquatic Resources (EMS) – June 1995*, BC Hydro attribue à la question de la qualité de l'eau une envergure qui dépasse de loin le seul problème de la pression de gaz dissous. Un extrait de la page 3 de l'introduction à ce document dit ceci :

Simplement dit, les installations de retenue des eaux transformeront, dans la majorité des cas, un cours d'eau en un lac. Il en résulte d'importantes modifications à la qualité de l'eau. La température, l'oxygène dissous, la pression de gaz totale, les niveaux de sédimentation et d'éléments nutritifs, le pH et, enfin, les concentrations de métaux dissous seront tous touchés par la modification du régime d'écoulement d'un cours d'eau. Les organismes aquatiques qui dépendent des paramètres physiques de l'eau subiront aussi les effets des modifications de la qualité de l'eau. Bref, un écosystème complètement différent verra le jour. Certaines espèces aquatiques s'adapteront et en profiteront, d'autres disparaîtront.

98. Plus loin dans le même document (*Environmental Management System for Aquatic Resources [EMS], June 1995*), BC Hydro affirme ceci :

Bien que l'on n'ait pas, jusqu'ici, exigé que BC Hydro s'attarde aux questions et aux problèmes relatifs à la qualité de l'eau, une telle approche représenterait un pas vers un rôle de conservateur des ressources hydriques. BC Hydro est doté de la responsabilité de fonctionner de

manière à minimiser les répercussions sur les ressources hydriques. La société ne sait pas comment ses opérations influent sur la qualité de l'eau dans la plupart de ses installations. Le fait de combler cette lacune représenterait une tentative de jouer un rôle de conservateur responsable des ressources hydriques, tout en faisant preuve de diligence raisonnable (*Environmental Management System for Aquatic Resources [EMS], June 1995*, p. 3).

99. Les répercussions attribuées par BC Hydro au problème de la qualité de l'eau sont beaucoup plus variées que la seule question de la pression de gaz soulevée par le MPO.

100. Plus loin encore dans le même document, BC Hydro affirme :

Naturellement, la majeure partie des modifications de la qualité de l'eau attribuables aux installations de retenue des eaux de BC Hydro ont été préalablement sanctionnées par le MPO (*Environmental Management System for Aquatic Resources [EMS], June 1995*, p. 3).

101. Bref, des renseignements restreints ont été fournis pour indiquer si les Lignes directrices relatives à la qualité de l'eau ont été, à ce jour, des mécanismes efficaces de l'application de la *Loi sur les pêches*. Il semble y avoir eu des progrès circonscrits, à savoir l'établissement d'une première Ligne directrice relative à la qualité de l'eau (celle traitant de la sursaturation en gaz dissous). Le groupe d'experts n'a reçu aucune information signalant un progrès dans l'établissement de Lignes directrices relatives à la qualité de l'eau traitant des autres effets nocifs qu'ont les barrages sur la qualité de l'eau. De fait, le groupe d'experts est d'avis que le MPO a probablement des lignes directrices relativement à d'autres paramètres de qualité de l'eau (p. ex., oxygène, pH), mais elles n'ont pas été fournies. Ces lignes directrices n'ont peut-être pas encore fait l'objet d'une publication officielle.

5.0 Examen des renseignements sur les six installations hydroélectriques de BC Hydro : dommages causés à l'habitat du poisson par ces installations, efforts déployés par le Canada en vue de limiter les dommages ou d'y mettre fin, évaluation de l'efficacité de ces efforts

102. Pour examiner les renseignements sur chacune des six installations choisies, le groupe d'experts a d'abord étudié les allégations faites par le Sierra Legal Defence Fund (SLDF) au nom de ses clients, puis la réponse faite par le Canada à ces allégations. Dans certains cas, des documents supplémentaires touchant les activités d'application dans les diverses installations ont été fournis par BC Hydro. Suite à cet examen, le groupe d'experts a posé des questions précises touchant les activités d'application de la réglementation pour chacune des installations; le Canada et d'autres parties y ont répondu en mars 1999. Le groupe d'experts a ensuite formulé ses questions d'avril 1999, auxquelles ont fait suite les réponses de juin 1999. La

liste complète des questions posées par le groupe d'experts figure aux annexes 1 (questions du 3 février 1999) et 3 (questions du 21 avril 1999).

5.1 Les barrages WAC Bennett et Peace Canyon et les centrales hydroélectriques sur la rivière de la Paix

5.1.1 Allégation

103. La vidange du réservoir Williston entraîne une diminution de la productivité du poisson (communication des auteurs, avril 1997, p. 1).

Réponse du Canada, complétée par des renseignements de BC Hydro

104. Le Canada reconnaît que la vidange du réservoir a probablement une incidence sur le poisson du réservoir Williston, et BC Hydro signale diverses répercussions sur l'habitat attribuables au réservoir (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA:95-06*, p. 45-46). Le Canada signale que ces répercussions sont partiellement atténuées par des actions (non précisées), financées par un fonds compensatoire visant le poisson et la faune, d'une valeur totale de 11 millions de dollars, créé en 1988 par BC Hydro (réponse du Canada, juillet 1997, p. 32). BC Hydro affirme que les populations de poisson vivant dans le réservoir ne sont pas des espèces qui fraient sur les littoraux et que, donc, le frai et l'incubation ne sont pas touchés par la vidange du réservoir, mais que les populations sont susceptibles d'être réduites par la vidange du réservoir si les alevins dépendent de sources de nutrition en zone littorale (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 24). BC Hydro signale que le programme de compensation vise à améliorer les zones de frai et les zones d'alevinage dans les tributaires et à ensemercer le réservoir de kokanie (*ibid.*). Ce fonds est géré conjointement par BC Hydro et le METP.

Informations supplémentaires demandées

105. Le groupe d'experts a demandé que le Canada lui fournisse des renseignements supplémentaires, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 3) :

- 1) Quelle est la quantité d'eau vidangée?
- 2) Quels effets néfastes la vidange du réservoir provoque-t-elle sur l'habitat du poisson?
- 3) Quelles mesures le Canada a-t-il prises relativement à ces effets néfastes et de quelle façon ces mesures ont-elle permis de réduire les effets?
- 4) Quelles sont les répercussions du fonds d'indemnisation de B.C. Hydro sur les effets néfastes subis par l'habitat du poisson?

106. La vidange maximum du réservoir est de 30 mètres sous le niveau de retenue totale; cependant, la vidange normale est de moins de 15,24 m (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 46). La communication du Canada de mars 1999, section 3.8.1, précise que le MPO prévoit collaborer avec le METP à un projet

d'ensemencement de certaines baies (non précisées) du réservoir et d'améliorer l'accès à certains tributaires (non précisés). On envisage aussi de faire renaître la végétation de zones littorales touchées par la vidange du réservoir (ibid.). La remise en état de l'habitat dans les tributaires du lac Dinosaur et une augmentation de la productivité du littoral, par des moyens non précisés constituent, toujours selon la même source, des éléments à intégrer dans la PUE, aussi bien que l'évaluation des résultats positifs d'une réduction de la variation du niveau des eaux dans ce réservoir (ibid., section 3.8.2).

Renseignements fournis par le groupe d'experts

107. L'habitat a subi des impacts dans le réservoir, qui continuent de se produire dans le cours normal de l'exploitation de l'installation. Le Canada reconnaît qu'un certain nombre de problèmes touchant l'habitat du poisson sont liés à la vidange du réservoir de ces installations, mais fournit peu de détails touchant la nature et l'ampleur de ces problèmes. Le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* fait état de divers problèmes : répercussions sur l'habitat littoral, entraînement du poisson dans les conduites du barrage, isolement du poisson, accès réduit aux tributaires, répercussions sur le frai et mobilisation de sédiments en suspension dans la zone de vidange du réservoir (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 45-46).
108. Il semble que le mécanisme principal d'atténuation ou de compensation prévu pour résoudre ces problèmes est le fonds compensatoire, qui permet de consacrer chaque année environ 790 000 \$ à la restauration et à la mise en valeur de l'habitat du poisson (réponse du Canada, juillet 1997, p. 32). Ce fonds étant géré conjointement par BC Hydro et le METP, le Canada n'a pas voix directe au chapitre de l'allocation des fonds. Le Canada propose un certain nombre d'activités à venir, établies en consultation avec le METP, mais il n'est pas clair jusqu'à quel point ces ententes seront appliquées ou efficaces. Il semble que le détail de ces ententes reste à négocier dans le cadre du processus de PUE. Le Canada n'a pas expliqué ce qu'on fait dans le cadre du programme de compensation, ni ce qui a été accompli jusqu'ici.
109. En ce qui a trait à l'allégation générale relative aux répercussions de la vidange sur le poisson du réservoir, le Canada semble compter sur certaines mesures non précisées du fonds compensatoire pour résoudre les problèmes tant présents qu'à venir (réponse du Canada, juillet 1997, p. 32; communication du Canada, mars 1999, section 3.8.1). Les négociations prévues dans le contexte de la PUE mèneront peut-être à l'adoption de mesures supplémentaires visant à atténuer les problèmes relatifs à l'habitat des réservoirs. Aucun renseignement n'a été reçu qui démontre la tenue d'une enquête pour en arriver à mieux comprendre l'ampleur du problème. Le Canada n'a fourni aucune information sur les tentatives de résoudre les problèmes dans le réservoir, ou sur leur efficacité.

5.1.2 Allégation

110. Les fluctuations rapides du débit d'eau provoquent l'isolement du poisson en aval de l'aménagement hydroélectrique de Peace Canyon (communication des auteurs, avril 1997, p. 1).

Réponse du Canada

111. Le Canada reconnaît que le MPO a signalé un cas d'isolement de trois poissons dans un delta actif à l'embouchure de Johnson Creek, et que l'isolement du poisson se produit parfois dans la zone de vidange du réservoir Williston (réponse du Canada, juillet 1997, p. 33). Dans le cas du delta de Johnson Creek, le MPO a exigé que des mesures correctives soient prises, mais on lui a répondu que de telles mesures ne seraient pas d'une grande utilité tant que les tronçons supérieurs n'auront pas été remis en état (ibid.). L'isolement du poisson constitue également un problème au réservoir Williston à cause du volume important de vidange du réservoir. Le Canada est d'avis que tout isolement du poisson dans le réservoir Williston serait compensé au moins en partie par des activités non précisées du programme de compensation (ibid.). L'isolement du poisson dans la rivière de la Paix, en aval de l'aménagement Peace Canyon, constitue une préoccupation publique (réponse du Canada, juillet 1997, p. 33, 35; *BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 49). L'isolement du poisson en aval du barrage Peace Canyon, occasionné par les faibles débits d'eau, pose également problème, et BC Hydro s'est volontairement contraint à un débit minimal de 10 000 pi³/s en aval du barrage Peace Canyon afin de protéger l'habitat dans les chenaux latéraux (réponse du Canada, juillet 1997, p. 34; réponse de BC Hydro, février 1999, p. 24). Ces débits seront maintenus jusqu'à ce que soit adopté un plan d'utilisation de l'eau pour ces installations (réponse du Canada, juillet 1997, p. 35). BC Hydro signale également que, du fait que cette installation fonctionne à titre d'installation de charge de pointe, la société peut assurer des débits beaucoup plus stables dans les installations littorales qui ont un impact sur les cours d'eau où se reproduit le saumon (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 24).

Informations supplémentaires demandées

112. Le groupe d'experts a demandé que le Canada lui fournisse des renseignements supplémentaires, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 4) :
- 1) Quel est le calendrier de mise en vigueur des taux de variation du débit d'eau au cours de périodes d'exploitation normale?
 - 2) Quelle information le Canada a-t-il obtenue en vue de confirmer que les mesures visant à prévenir l'isolement du poisson ne seraient pas d'une grande utilité en aval du barrage Bennett?
 - 3) Dans quelle mesure le débit minimal de 283 m³/s [10 000 pi³/s] permet-il d'éliminer ou de réduire les problèmes d'assèchement en aval de Peace Canyon?

- 4) Veuillez expliquer pourquoi l'installation ne semble avoir fait l'objet que de mesures d'application limitées. Dans quelle mesure les décisions en matière d'application ont-elles été influencées par des questions de coûts ou par d'autres facteurs?
 - 5) Quelles autorisations le Canada a-t-il accordées à BC Hydro en ce qui concerne les fluctuations maximales du débit d'eau?
113. Dans sa réponse, le Canada signale qu'on prévoit effectuer une revue des courbes des niveaux optimaux (communication du Canada, mars 1999, section 3.8.2), mais ne précise pas les délais accordés pour ceci ou pour effectuer des changements. Le Canada n'a commenté aucun des autres problèmes soulevés par ces questions.

Renseignements fournis par le groupe d'experts

114. En ce qui a trait à l'allégation touchant l'isolement du poisson, le Canada reconnaît que des cas d'isolement ont été signalés et constituent un problème certain en aval du barrage Peace Canyon. Le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* porte à croire que ceci constitue un problème de longue date, tant pour les organismes de réglementation que pour le public (*BC Hydro Fish Flow Overview Report* # EA: 95-06, p. 44-51). Il peut y avoir eu des cas d'isolement dans le réservoir au cours de l'opération de vidange, mais le Canada semble ne disposer d'aucune information sur la date ou la fréquence de tels incidents. Les allégations touchant l'isolement du poisson dans le réservoir Williston n'ont ainsi été ni confirmées ni réfutées. BC Hydro a augmenté volontairement les débits en aval du barrage Peace Canyon afin d'atténuer le problème de l'isolement du poisson en aval. Les avantages qu'a pu apporter cette augmentation du débit minimal au chapitre de l'isolement du poisson et de l'accès aux chenaux latéraux ne sont pas précisés. Les auteurs de l'étude sur la circulation du poisson préparée par BC Hydro indiquent que lors de tests menés sur des débits de 6 000 et 10 000 pi³/s (en comparaison avec un débit de 5 000 pi³/s), on a observé « des répercussions sur le poisson semblables à celles qui avaient été signalées en 1993 [incidents d'isolement du poisson, qui avaient soulevé l'inquiétude publique] » (*BC Hydro Fish Flow Overview Report* # EA: 95-06, p. 49). L'isolement du poisson est peut-être davantage lié, dans certaines circonstances, au taux de variation du débit d'eau qu'aux débits absolus. Nous concluons donc que l'isolement du poisson s'est produit et continue vraisemblablement de se produire, dans le cours normal de l'exploitation de cette installation.
115. On a tenté de résoudre les problèmes d'accès aux chenaux latéraux et les problèmes d'isolement du poisson en aval en doublant le débit d'eau minimal en aval du barrage Peace Canyon. Il reste à savoir si cette mesure « volontaire » de la part de BC Hydro constituait de quelque façon une réponse aux mesures prises par le MPO pour appliquer la loi. Il n'est pas précisé non plus si le MPO avait effectué, antérieurement à la modification du débit d'eau par BC Hydro, une analyse de l'isolement du poisson, puisque sa communication annonce seulement que le MPO et le METP ont chacun mené des enquêtes qui ont conduit BC Hydro à commander une étude effectuée par un consultant, touchant les répercussions des débits en aval

(réponse du Canada, juillet 1997, p. 34). Le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* fait état d'études effectuées en juin 1994 sur des débits de 5 000, 6 000 et 10 000 pi^3/s en vue d'améliorer les courbes hauteur-débit et de fixer les hauteurs permettant l'accès du poisson aux chenaux latéraux (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 49). On peut imaginer qu'il s'agit peut-être des études dont le Canada fait mention. Il demeure que ces études elles-mêmes soulèvent des inquiétudes touchant l'efficacité du volume en question (10 000 pi^3/s) pour atténuer ces problèmes (voir le commentaire ci-dessus). En ce qui a trait au déversement forcé de 1996, le taux de variation du débit d'eau a également été étudié et le Canada prévoit intégrer les résultats de ces études dans une Ligne directrice relative aux taux de variation qui devra être appliquée au moment des déversements (réponse du Canada, juillet 1997, p. 35). La courbe des niveaux optimaux ne sera pas applicable aux opérations normales en temps de charge de pointe de l'installation, c'est-à-dire la majeure partie du temps (ibid.). Durant les périodes de pointe de l'exploitation, la libération de débits et les niveaux d'eau peuvent varier énormément en peu de temps. Ces fluctuations rapides à court terme peuvent nuire à l'habitat et avoir pour résultat d'isoler le poisson en aval de la centrale hydroélectrique ou de l'y déplacer. Le fait que le cours normal d'exploitation ne soit pas régi par des règles de taux de variation du débit jette un doute sur l'efficacité d'une ligne directrice relative aux taux de variation du débit pour atténuer les répercussions de l'exploitation de ces installations sur l'habitat. Le Canada ne fournit pas d'informations touchant les répercussions, sur l'habitat, des changements de niveaux d'eau au cours des périodes d'exploitation normale. Des efforts ont donc bien été faits pour résoudre les problèmes relatifs à l'habitat en aval du barrage Peace Canyon. Leur efficacité à ce jour est sujette à caution.

116. Les renseignements obtenus indiqueraient que l'absence d'informations fondamentales pourrait constituer une entrave à l'application efficace de la loi, dans ces installations. Les données sur l'isolement du poisson dans le réservoir semblent provenir principalement d'informations anecdotiques. Une étude conçue en vue de déterminer si l'isolement du poisson se produit à mesure que le niveau du réservoir baisse suffirait à combler cette lacune. L'isolement du poisson en aval semble mieux documenté, mais les études liant l'isolement aux débits et aux variations de ces débits semblent non concluantes. Une étude importante sur le taux de variation du débit, effectuée en 1996, n'a pas encore été diffusée; elle sera peut-être à même de fournir des informations susceptibles d'être utiles à la planification tant des procédures d'exploitation normales que des procédures à adopter en cas de déversement forcé. Les répercussions de l'isolement du poisson et de la fluctuation des débits sur le nombre de poissons, pour les espèces touchées, semblent n'avoir été soumises à aucun examen.

5.1.3 Allégation

117. La pression de gaz totale (PGT) pose problème en aval de l'installation Peace Canyon (communication des auteurs, avril 1997, p. 1).

Réponse du Canada

118. Au cours de déversements des eaux excédentaires, on constate en aval du barrage Peace Canyon une PGT élevée (réponse du Canada, juillet 1997, p. 33). Le réservoir Williston servant d'installation d'emménagement pluriannuel, les déversements sont assez rares (ibid.). Cependant, une importante vidange du réservoir Williston, effectuée en 1996 pour assurer la sécurité du barrage, a entraîné une PGT élevée, et le poisson en aval du barrage Peace Canyon a souffert d'embolie gazeuse (ibid.). Le MPO a collaboré avec BC Hydro à la conception d'une étude visant à déterminer les répercussions de cet incident, mais le rapport de cette étude n'a pas à ce jour été diffusé (ibid.). Le barrage Bennett a été le site d'un déversement en 1972, et le barrage Peace Canyon, en 1983 et en 1984 (ibid.). Dans le cours normal de l'exploitation de l'installation, les niveaux de PGT sont relativement faibles (vraisemblablement le résultat de l'application des Lignes directrices relatives à la PGT); il demeure qu'un réchauffement du réservoir est susceptible d'entraîner une augmentation de la pression de gaz (ibid.).

Informations supplémentaires demandées

119. Le groupe d'experts a demandé que le Canada lui fournisse des renseignements supplémentaires, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 4) :
- 1) Veuillez fournir de l'information au sujet de la stratégie (y inclus l'échéancier) mise en œuvre par le Canada dans le but de cerner les causes des problèmes graves et intermittents de PGT et dans le but de résoudre ces problèmes.
 - 2) Quels renseignements le Canada entend-il obtenir afin de déterminer les causes des problèmes de PGT et de vérifier que la PGT ne pose aucun risque lors de l'exploitation normale de l'installation? Quel est le délai fixé en vue d'obtenir ces renseignements?
 - 3) S'il est prouvé que la PGT constitue un problème chronique, quelles mesures le Canada prendra-t-il et quel sera le délai alloué?

Aucun supplément d'information n'a été fourni par le Canada en réponse à ces questions (communication du Canada, mars 1999).

Renseignements fournis par le groupe d'experts

120. Concernant l'allégation de problèmes de PGT liés à l'exploitation de cette installation, le Canada et BC Hydro affirment qu'une augmentation significative des taux de PGT ne se produit qu'au moment de rares déversements (réponse du Canada, juillet 1997, p. 33; réponse de BC Hydro, février 1999, p. 24). Le Canada reconnaît que le déversement de 1996 a causé une PGT élevée et des cas d'embolie gazeuse (réponse du Canada, juillet 1997, p. 33). Le Canada affirme que « le niveau de PGT demeure, en dehors des déversements, relativement faible (vraisemblablement conforme aux Lignes directrices) », mais ne fournit aucune preuve pour appuyer cette affirmation. Il semble incontestable que lors de

déversements, des taux élevés de PGT se sont produits et continueront de se produire. Le Canada conteste l'affirmation voulant que des taux élevés de PGT se produisent en temps normal et il n'y a aucune preuve permettant de confirmer ou d'infirmier ces dires.

121. Concernant l'application de la loi, le Canada signale que le MPO a collaboré avec BC Hydro à établir les paramètres d'une étude sur les répercussions de la PGT suite au déversement de 1996; les résultats de cette étude ne sont toujours pas disponibles (ibid.). Aucune information n'a été fournie pour expliquer le retard de deux ans dans la publication de cette étude. Le Canada ne fournit pas d'informations touchant les mesures d'application de normes de PGT à ces installations en temps normal, ni ne précise comment il prévoit résoudre les problèmes de PGT en général. Ainsi, des problèmes de PGT ont surgi et ont nui à l'habitat du poisson. Les informations fournies indiqueraient que la réponse du gouvernement a été d'aider à élaborer les termes de référence d'un plan d'étude qui n'a pas été publié.

5.1.4 Allégation

122. L'exploitation de ces installations semble entraîner des problèmes de sédimentation (communication des auteurs, avril 1997, p. 1).

Réponse du Canada

123. Le Canada n'a été informé d'aucun problème de sédimentation en aval du barrage Bennett résultant de l'exploitation de l'installation (réponse du Canada, juillet 1997, p. 33). Deux tributaires déversent des sédiments dans le lac Dinosaur, au cours d'événements pluvio-hydrologiques, et l'action de vagues occasionnées par l'opération de vidange du réservoir Williston peut entraîner une augmentation des niveaux de sédimentation qui a peut-être des répercussions sur le poisson (ibid.). Ces répercussions sont compensées par des activités non précisées du programme compensatoire (ibid.). Le Canada et BC Hydro affirment qu'en vérité, les réservoirs servent de bassins de sédimentation et réduisent plutôt qu'ils n'augmentent les niveaux de turbidité en aval (ibid.; réponse de BC Hydro, février 1999, p. 24).

Informations supplémentaires demandées

124. Le groupe d'experts a demandé que le Canada lui fournisse des renseignements supplémentaires, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 5) :
- 1) Le Canada soutient-il que les problèmes de sédimentation constatés en aval du barrage Bennett résultent tous de phénomènes naturels?
 - 2) Sur quelle information le Canada se base-t-il pour affirmer que les problèmes de sédimentation observés dans le lac Williston ont été atténués?
 - 3) Quels plans le Canada a-t-il établis en vue de déterminer si l'érosion a un effet sur les poissons du réservoir Williston et d'évaluer l'efficacité des mesures correctives?

Aucun supplément d'information n'a été fourni par le Canada en regard de ces questions (communication du Canada, mars 1999), si ce n'est que la végétation de certaines parties de la zone de vidange du réservoir Williston contribuerait à accroître la productivité du poisson.

Renseignements fournis par le groupe d'experts

125. Concernant l'allégation selon laquelle il existe des problèmes de sédimentation, le Canada affirme qu'il n'est au courant d'aucun problème. Le Canada reconnaît que les tributaires déversent des sédiments dans le réservoir Dinosaur et que l'action des vagues peut entraîner une augmentation des niveaux de sédimentation qui a des répercussions sur le poisson du réservoir Williston; mais il déclare qu'il n'est pas au courant de tels problèmes. Le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* signale que la mobilisation de sédiments dans la zone de vidange du réservoir Williston constitue une préoccupation publique (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA : 95-06*, p. 46). Il est utile de rappeler que les barrages hydroélectriques sont associés à divers genres de problèmes de sédimentation. Il importe donc de savoir à quels problèmes de sédimentation on fait référence lorsqu'on discute des impacts de l'aménagement. Parmi les problèmes de sédimentation potentiels associés aux barrages, on compte :
- Le blocage, dans le réservoir, des sédiments allant vers l'aval, de sorte que les tronçons en aval du barrage sont privés de sédiments et subissent une dégradation jusqu'au substrat.
 - La remise en suspension de sédiments fins lorsque le niveau du réservoir baisse suite à l'action des vagues sur les plages exposées. Ce genre de sédiment peut avoir des effets locaux sur la productivité des réservoir et/ou peut être transporté en aval.
 - Le blocage par des sédiments de l'accès des poissons aux tributaires alimentant le réservoir lorsque le niveau du réservoir baisse.
 - Phénomènes anormaux d'accumulation et de dégradation en aval du réservoir, à cause de changements à l'hydrographie du fleuve. Ces phénomènes peuvent entraîner un blocage du chenal latéral et de l'accès au tributaire par les débris et les cônes de déjection, le redressement et la simplification de la morphologie du chenal, l'encaissement du chenal dans le substrat. Ni l'allégation ni la réponse du Canada n'ont précisé vraiment de quels problèmes il s'agissait.
126. Des renseignements étayent le fait que des problèmes de sédimentation se sont produits dans le passé et continuent de se produire au cours de l'exploitation normale de ces installations. Mais l'ampleur et la gravité de ces problèmes restent à établir.
127. En ce qui concerne l'application de la loi, le Canada est d'avis que les répercussions de l'exploitation du réservoir Williston sont atténuées en partie par des mesures non précisées du programme compensatoire (réponse du Canada, juillet 1997, p. 33), mais ne fournit aucune information prouvant que ce programme traite des

problèmes de sédimentation. La communication du Canada (mars 1999, p. 36) indique qu'il convient d'explorer la possibilité d'améliorer la revégétation de la zone de vidange du réservoir dans le contexte de la PUE.

5.1.5 Allégation

128. En raison de débits de balayage insuffisants en aval de Peace Canyon, la rivière a abandonné les chenaux latéraux (communication des auteurs, avril 1997, p. 1).

Réponse du Canada

129. Le Canada semble reconnaître que des problèmes relatifs à l'habitat sont provoqués par l'absence de débits de balayage en aval du barrage Peace Canyon, mais soutient que le déversement forcé de 1996 a ramené les débits à des niveaux permettant le remodelage des chenaux et a permis d'améliorer la situation (réponse du Canada, juillet 1997, p. 35). Les résultats positifs de ces débits pourront être déterminés grâce à la poursuite des enquêtes géomorphologiques entreprises par M. Church, de l'Université de la Colombie-Britannique (ibid.).

Informations supplémentaires demandées

130. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés au Canada, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 5) :
- 1) Le Canada a-t-il établi une politique ou une position concernant le rôle que jouent les débits de balayage dans le maintien de la qualité de l'habitat du poisson?
 - 2) Quels plans le Canada a-t-il établis afin d'étudier et de surveiller les dommages causés à l'habitat par les débits de balayage insuffisants et de veiller à ce que ces dommages ne compromettent pas sérieusement la productivité du poisson dans le réseau?
131. Le Canada n'a pas répondu directement à ces questions. Dans sa réponse, le Canada signale qu'il exigera le maintien d'un débit minimal de 10 000 pi³/s. Il s'agit cependant d'un débit de maintien, non pas d'un débit de balayage. Le Canada a déclaré que l'on entreprendra l'évaluation des avantages de débits et de débits de balayage plus élevés (communication du Canada, mars 1999, section 3.8.2). (Les débits de balayage sont des débits élevés qui ont le pouvoir de sculpter le lit de la rivière. Normalement, il s'agit de débits au moins deux fois plus importants que ce qui existait avant toute modification de la rivière.) Le Canada reconnaît également que le problème de l'entraînement, présent dans les deux installations, sera étudié, et qu'un plan d'atténuation sera établi (ibid.). On envisage également diverses activités de remise en état de l'habitat dans la portion inférieure de la rivière (ibid.). Aucun renseignement n'a été fourni sur le moment où auront lieu ces activités prévues.

Renseignements fournis par le groupe d'experts

132. Concernant les allégations relatives aux pertes d'habitat liées à l'absence de débits de balayage, le Canada reconnaît que ces effets ont pu se produire, et qu'ils figurent dans un rapport commandé à des consultants (réponse du Canada, juillet 1997, p. 35). De telles pertes d'habitat liées à l'exploitation d'installations hydroélectriques sont chose commune, et le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* cite les débits de balayage à titre de problème notoire en termes de débits d'entrée en aval de Peace Canyon (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA:95-06*, p. 51). Les renseignements fournis démontrent qu'une détérioration de l'habitat attribuable à des débits de balayage insuffisants s'est produite et continue de se produire dans le cours de l'exploitation normale de cette installation.
133. Concernant l'application de la loi, le Canada précise qu'on étudiera, dans le contexte de la PUE, les avantages des débits de balayage et les possibilités d'amélioration de l'habitat dans les chenaux latéraux (communication du Canada, mars 1999, section 3.8.2). Le Canada n'offre aucune information sur les données qui fondent ces avantages présumés, sauf pour exprimer l'espoir qu'une étude à long terme effectuée par un universitaire pourra nous renseigner sur les répercussions des débits de balayage résultant du déversement de 1996. L'étude prévue touchant le phénomène d'entraînement, les répercussions des déversements et les possibilités de remise en état de l'habitat dans la portion inférieure de la rivière constitue des projections, et non un plan d'application déjà en cours. On ne précise ni d'échéancier ni d'indications touchant les mesures qui pourraient éventuellement être prises suite aux études prévues. Les mesures d'application ayant pour objet les dommages à l'habitat du poisson liés à des débits de balayage insuffisants sont peu nombreuses ou inexistantes.

5.1.6 Allégation

134. L'aménagement hydroélectrique a entraîné une modification de la température de l'eau en aval (communication des auteurs, avril 1997, p. 1).

Réponse du Canada

135. Le Canada reconnaît que les aménagements ont modifié la température de l'eau en aval du barrage Peace Canyon, mais signale le besoin de cerner les répercussions dans toute leur complexité avant de pouvoir justifier des mesures d'atténuation (réponse du Canada, juillet 1997, p. 35).

Informations supplémentaires demandées

136. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés au Canada, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 6) :
- 1) De quels renseignements le Canada dispose-t-il au sujet des changements de température? Quels plans (y compris les échéanciers) le Canada a-t-il établis en

vue d'obtenir davantage d'information à ce sujet et de remédier aux effets néfastes des changements de température sur l'habitat du poisson?

Aucun supplément d'information n'a été fourni par le Canada en réponse à ces questions (communication du Canada, mars 1999).

Renseignements fournis par le groupe d'experts

137. Le Canada reconnaît que les températures en aval du barrage Peace Canyon ont été modifiées, mais signale que les répercussions en sont complexes et difficiles à appréhender dans leur ensemble. Le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* affirme que le retrait des eaux hypolimniques du réservoir Williston a entraîné des températures en aval supérieures (en hiver) ou inférieures (en été) à celles du cours d'eau naturel (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 51). On n'a pas précisé l'ampleur de ces variations, mais elles pourraient se chiffrer à plusieurs degrés celsius. Si tel est le cas, elles pourraient avoir des répercussions significatives sur certaines espèces de poisson : 1) l'accélération du développement des œufs des espèces qui fraient en automne; 2) l'accélération du rythme et l'épuisement des espèces en survie hiémale; 3) en été, un ralentissement de la croissance de toutes les espèces; 4) une production réduite de nourriture en rivière. Les faits démontrent que la modification des températures en aval du barrage Peace Canyon constitue un problème continu lié à l'exploitation de ces installations.
138. Concernant l'application de la loi, le Canada n'offre pas d'indices prouvant qu'on ait tenté d'identifier les effets complexes des changements de température, ni d'établir une stratégie en vue d'atténuer ses effets néfastes. Les renseignements fournis démontreraient donc que la réglementation concernant les changements de température n'a pas été appliquée.

Résumé des renseignements concernant l'aménagement Bennett/Peace Canyon

139. L'exploitation des barrages Bennett et Peace Canyon a nui et continue de nuire à l'habitat du poisson. Des impacts sur l'habitat et les pêches, associés à l'exploitation de ces installations, se sont produits et continuent de se produire. Les problèmes relatifs à l'habitat soulevés par les auteurs de la communication figurent tous dans le *BC Hydro Fish Flow Overview Report (BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA : 95-06)* et n'ont pas été sérieusement contestés par le Canada. Le groupe d'experts a posé des questions précises au Canada et à BC Hydro concernant l'exploitation de ces installations et leurs répercussions (voir ci-dessus). La réponse du Canada, accompagnée d'informations supplémentaires fournies par BC Hydro, n'a pas touché de façon substantielle à plusieurs des questions soulevées par le groupe d'experts. Les renseignements fournis indiquent que le Canada a consenti peu de ressources à l'évaluation des répercussions sur l'habitat du poisson et des mesures d'atténuation qu'exigeraient ces installations. Cela est d'autant plus étonnant qu'il s'agit de l'une des plus importantes installations hydroélectriques au Canada et qu'elle a un impact sur un cours d'eau interprovincial. Williston, le plus

grand réservoir de la Colombie-Britannique et l'un des plus grands du Canada, contient d'importantes ressources halieutiques. Les répercussion en aval de ces installations soulèvent de sérieuses préoccupations parmi les Premières Nations, et leur exploitation a des répercussions écologiques possiblement très néfastes dans le delta Athabasca-de-la-Paix, un site du patrimoine mondial. Qui plus est, les conditions ambiantes dans la rivière de la Paix et leurs répercussions sur le poisson ont fait l'objet d'enquêtes approfondies dans le cadre de l'étude *Northern River Basins Study* financée par le Canada au coût de plusieurs millions de dollars dans le cadre de la loi fédérale sur le régime des eaux. Le groupe d'experts connaît bien cette étude, car l'un de ses membres faisait partie du comité consultatif scientifique pour ladite étude. Il semble que le Canada ne consulte pas les informations recueillies dans le cadre de cette étude coûteuse pour faciliter son évaluation des répercussions des barrages et de leur exploitation. Quoique le Canada reconnaisse l'existence de problèmes liés à l'exploitation des installations de la rivière de la Paix, ni le Canada ni BC Hydro n'ont fourni beaucoup d'informations concrètes sur la nature des mesures gouvernementales prises pour résoudre ces problèmes, ou sur l'efficacité de ces actions. Ici comme dans d'autres questions touchant les répercussions de l'exploitation des ressources hydroélectriques sur les pêches, le Canada indique qu'il examinera ces problèmes dans des négociations ultérieures, tant avec la Colombie-Britannique qu'avec les autres intervenants pour des plans de PUE. On ne peut prédire si la PUE résoudra les questions relatives aux pêches, pour ces installations. Le paragraphe 35 a été incomplètement appliqué dans le cas des installations en cause.

140. Le Canada donne plusieurs raisons justifiant sa participation limitée à la résolution des problèmes liés à l'habitat dans les installations de la rivière Peace. Il précise qu'il a pris des dispositions avec la Colombie-Britannique afin que les employés provinciaux responsables du poisson et de la faune en général gèrent la pêche en eau douce, et que le MPO gère la pêche côtière et la pêche d'espèces anadromes (à l'exception de la truite arc-en-ciel et de la truite fardée de mer) (communication du Canada, mars 1999, section 1.3). Il précise en outre que le MPO n'a créé son bureau de secteur (unité Colombie-Britannique Est, gestion de l'habitat) qu'en 1990, et que les installations ont été construites avant l'entrée en vigueur de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* (réponse du Canada, juillet 1997, p. 32).
141. Le groupe d'experts reconnaît le bien-fondé de la préoccupation soulevée par la Première Nation d'Athabasca à propos des importantes répercussions sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca, qui est une zone de pêche traditionnelle et un site du patrimoine mondial. Les effets de la réduction des débits de la rivière Peace sur le delta ont fait l'objet d'un certain nombre d'autres études (*Peace-Athabasca Delta Implementation Committee*, Canada, Alberta, Saskatchewan, 1987; *Northern River Basins Study*, Alberta, T.N.-O., 1996; *Wood Buffalo National Park*, Parcs Canada, 1997). Nous reconnaissons la gravité de ces répercussions, mais nous ne les aborderons pas dans notre rapport. Les préoccupations de la Première Nation d'Athabasca n'ont pas été soulevées par SLDF et ne figuraient pas parmi les questions que la CCE a intégrées à sa notification au Conseil. En outre, la constitution d'un dossier factuel consacré aux effets de l'exploitation du barrage

Bennett sur le delta serait une tâche monumentale. Nous ne voulons pas minimiser l'importance des effets en aval qui sont dénoncés, et nous renvoyons les lecteurs souhaitant plus d'information aux études mentionnées précédemment.

5.2 Le barrage Keenleyside (delta de Norns Creek)

5.2.1 Allégations

142. L'exploitation du barrage Keenleyside assèche l'habitat du corégone et constitue une cause de mortalité (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

En avril 1990, l'arrêt complet du débit a privé d'eau et isolé des alevins de truite arc-en-ciel et de saumon kokanie en aval du delta de Norns Creek (ibid.).

Étant donné que ces deux allégations sont liées à des réductions du débit en aval du barrage, lesquelles assèchent l'habitat, elles sont traitées ici ensemble.

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

143. Le Canada reconnaît que des déversements en aval du barrage Keenleyside, effectués de novembre à avril, peuvent réduire la surface des habitats de frai et assécher les œufs de corégone, et que les débits d'avril à juin peuvent entraîner des problèmes semblables pour la truite arc-en-ciel dans sa période de frai (réponse du Canada, juillet 1997, p. 26). Il est donc incontestable que les pertes d'habitat de frai et d'incubation représentent, en aval du barrage Keenleyside, un problème persistant.
144. En ce qui a trait à l'application de la loi, le Canada signale qu'il a réussi, depuis l'établissement en 1990 de son unité Colombie-Britannique Est, à négocier des améliorations marquées au régime d'écoulement en aval du barrage Keenleyside (ibid.). Le Canada signale que, durant la première période critique (décembre à avril), des fonctionnaires fédéraux surveillent étroitement les répercussions des débits sur le poisson et sur les œufs, et exigent des évaluations à ce sujet (ibid.). Au cours de téléconférences hebdomadaires, le gouvernement du Canada est renseigné sur les résultats d'une surveillance continue, effectuée sur le terrain, du frai du corégone, du développement de ses œufs et des déversements prévus (ibid.).
145. Le Canada cite, à preuve de l'importance qu'il accorde à la protection du poisson en frai et de l'incubation des œufs, une directive du MPO émise le 9 février 1995, à l'intention de BC Hydro, lui interdisant de réduire (de 24 000 à 18 000 pi³/s) les débits en aval du barrage Keenleyside (ibid.; directive d'exploitation du fleuve Columbia, février 1995).
146. Le Canada signale également que le 30 décembre 1994, le MPO a fait savoir à BC Hydro que la réduction proposée du débit en aval du barrage Keenleyside ne serait autorisée que sous certaines conditions, et a signifié à BC Hydro la possibilité d'une poursuite judiciaire (réponse du Canada, juillet 1997, p. 16). Le débit a

néanmoins été réduit, et on a signalé la mortalité d'œufs de corégone. Le METP a entrepris une enquête, mais aucune accusation n'a été portée (ibid.).

147. Le Canada affirme que ses initiatives de surveillance et de négociation de débits avec BC Hydro portent fruit, et cite, à preuve, que le régime d'écoulement en vigueur au moment du frai de 1996–1997 est considéré comme le « meilleur à ce jour » au chapitre du maintien des zones de frai du corégone des montagnes (réponse du Canada, juillet 1997, p. 26).
148. La période de frai de la truite arc-en-ciel, en aval du barrage Keenleyside, se situe au printemps, la période de pointe pour le frai et l'incubation allant d'avril à juin (réponse du Canada, juillet 1997, p. 26). Le débit d'eau à ce barrage est généralement réduit fin mars ou début avril (ibid.). Le Canada et BC Hydro ont conclu un accord visant à maintenir ou à augmenter les débits, d'avril à juin, afin d'assurer à la truite arc-en-ciel des zones de frai adéquates et d'éviter l'assèchement des œufs (ibid.). Tous les œufs pondus avant le mois d'avril, et qui risquent ainsi d'être asséchés, sont récupérés (ibid.). En mars 1993, le Canada a signifié par écrit à BC Hydro que le MPO avait signalé des frayères de truites asséchées dans le delta de Norns Creek et a exigé que BC Hydro soumette au MPO une proposition touchant le débit pour répondre aux exigences touchant le frai et l'incubation, ainsi qu'un plan d'atténuation visant à protéger les frayères ou les œufs existants (réponse du Canada, juillet 1997, p. 17). Le 28 mars 1994, le Canada a accordé l'autorisation de procéder à un projet pilote visant le remodelage du delta de Norns Creek en vue d'améliorer l'habitat du poisson (réponse du Canada, juillet 1997, p. 26). Les poissons se sont rendus dans la zone pilote et l'incubation des œufs y a été fructueuse (ibid.). On a, de plus, élevé des barrières empêchant les truites de frayer plus en aval, dans des zones susceptibles d'être asséchées (ibid.).
149. Le gouvernement du Canada a encouragé la création du *Columbia Operations Fisheries Advisory Committee* (COFAC) (ibid.). Ce comité se réunit au besoin pour établir une planification stratégique sur des sujets tels que les répercussions de l'exploitation des ressources hydroélectriques sur les pêches dans la portion canadienne du bassin Columbia (ibid.). Son but est de veiller à ce que les aménagements canadiens soient exploités de façon à assurer au Canada et à la Colombie-Britannique tous les avantages possibles aux termes des lois, des traités et des ententes en vigueur (réponse du Canada, juillet 1997, p. 27). Le Comité a établi une ébauche des principes qui devront régir le régime d'écoulement du fleuve Columbia afin de protéger les ressources halieutiques en aval du barrage Keenleyside (ibid.).

Informations supplémentaires demandées

150. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés au Canada, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 6) :
 - 1) De quelle nature sont les activités de surveillance et d'évaluation [des débits au cours du frai du corégone et de l'incubation de ses œufs]?

- 2) En dépit de ces activités, l'exploitation du barrage [...] Keenleyside a-t-elle causé la mort d'œufs de poisson en d'autres circonstances? Dans l'affirmative, quelles sont la fréquence et l'ampleur de ces incidents?
- 3) Que signifie l'expression « le meilleur à ce jour » dans le contexte du taux de survie du corégone des montagnes et du maintien de ses zones de frai?
- 4) Qu'est-ce qui prouve que le taux de survie a augmenté depuis la création [par le MPO de l'unité Colombie-Britannique Est] et du groupe d'information sur le poisson? Dans quelle mesure le taux de survie a-t-il augmenté?
- 5) Le Canada a-t-il établi des plans en vue d'apporter d'autres modifications dans le delta de Norns Creek?
- 6) Comment la portion réaménagée du delta se compare-t-elle aux autres endroits aux chapitres de la densité du poisson qui y fraie et de la survie de ses œufs?

151. Le Canada n'a pas répondu directement à cette demande. Il n'a pas fourni de renseignements sur la nature des activités de surveillance et d'évaluation. Il n'a pas non plus indiqué si le barrage Keenleyside continuait à causer la mortalité des œufs ou donné de renseignements sur la fréquence et l'ampleur de ces effets, pas plus qu'il n'a répondu aux autres questions posées. Le Canada affirme qu'il poursuit ses efforts d'ensemble pour négocier de meilleures conditions pour le poisson en aval du barrage Keenleyside, apportant notamment des améliorations non précisées à la mise en valeur de l'habitat du corégone et s'appuyant sur le COFAC afin de résoudre des problèmes non précisés (communication du Canada, mars 1999, section 2.4.1). Deux actions particulières ont été citées : l'autorisation, accordée à BC Hydro en décembre 1997, de réduire les débits afin d'augmenter le taux global de survie des œufs de corégone, au prix d'un nombre moins important d'œufs (ces pertes devant faire l'objet de mesures compensatoires non précisées) (ibid.); la mise en place d'un modèle de gestion adaptatif plurispécifique pour le fleuve Columbia en aval du barrage Keenleyside, visant à relier les installations avec des populations clés de poisson afin d'évaluer les éventuelles répercussions des régimes de gestion de l'eau, de communiquer les éléments incertains et de mettre au point un programme expérimental en vue de résoudre ces derniers (ibid.).

Renseignements fournis par le groupe d'experts concernant le barrage Keenleyside

152. Le Canada est conscient des problèmes qui se produisent en période de frai du corégone et de la truite, en aval du barrage Keenleyside, et il est conscient du fait que ces problèmes récurrents sont liés à l'exploitation de ce barrage. Il est incontestable que la détérioration de l'habitat a représenté et continue de représenter un problème au cours de l'exploitation normale de l'installation.
153. Concernant l'application de la loi, le Canada tente de résoudre ces problèmes et d'autres questions relatives aux pêches en négociant directement avec BC Hydro et les autres intervenants du COFAC. Il s'agit de mesures positives, et le Canada affirme qu'elles ont entraîné une amélioration considérable au chapitre des régimes d'écoulement, en vue de la conservation des pêches. Les négociations du Canada avec BC Hydro semblent avoir entraîné une amélioration des conditions de

l'habitat. L'absence de suivi, en ce qui concerne les menaces relatives à l'application de la loi, affaiblit cependant la position du Canada dans les négociations touchant l'application de la loi. On en a un bon exemple avec la réduction de débit survenue en 1994 (mentionnée précédemment). Le Canada avait alors alerté BC Hydro de la possibilité d'une poursuite en cas de réduction des débits; BC Hydro avait réduit les débits quand même, et le Canada n'avait intenté aucune poursuite

154. Peu d'informations concrètes ont été fournies sur les conditions de l'habitat et sur la mise en application de la loi au barrage Keenleyside, lesquelles permettraient un éventuel examen indépendant visant à donner un aperçu de l'efficacité des mesures d'application. Le MPO ne précise pas le type de modèles (cognitifs ou autres) qui lui servent à évaluer les répercussions de la modification des régimes d'écoulement. La proposition d'adopter un modèle de gestion adaptatif pour le fleuve Columbia en aval du barrage Keenleyside porte à croire à l'existence de données et de modèles détaillés, mais ceux-ci n'ont pas été fournis au groupe d'experts.
155. L'application de la *Loi sur les pêches* au chapitre de l'habitat du poisson en aval du barrage Keenleyside et au chapitre des allégations précises du SLDF représentent un « travail en cours », lequel est limité par des informations lacunaires, des ressources insuffisantes, les contraintes des traités internationaux et des problèmes à priorité plus élevée (tel que le contrôle des crues). Le Canada est manifestement conscient des problèmes relatifs à l'habitat signalés par le SLDF, et il tente de les résoudre par divers moyens. Mais si l'on adopte la définition que donne le Canada d'une application efficace, à savoir une application qui assure une perte nette nulle de l'habitat du poisson, il est impossible pour le groupe d'experts d'avoir un aperçu du degré auquel l'application de la loi par le Canada a été véritablement efficace. Aucune norme de référence d'après laquelle on pourrait jauger les modifications de l'habitat n'a été fournie, ni aucun modèle ou aucune base de donnée organisée permettant d'évaluer les impacts ou de prévoir les changements.
156. Une autre mesure positive, dont nous sommes conscients mais dont le Canada n'a pas fait mention, est celle d'enrayer une très grave baisse de productivité du saumon kokanie dans le réservoir par l'ensemencement du réservoir. Si cela devait se concrétiser, il s'agirait d'une mesure positive de résolution d'un problème de pêches.

5.3 L'aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls

5.3.1 Allégation

157. En hiver, les faibles débits d'eau provoquent l'assèchement des zones de frai et ont des répercussions néfastes sur l'incubation des œufs (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

158. Le Canada reconnaît que l'exploitation de ce réservoir peut compromettre l'incubation des œufs de saumon et qu'en période de débits réduits, à l'hiver 1991, des frayères ont été asséchées (réponse du Canada, juillet 1997, p. 29). Le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* signale que les répercussions de débits faibles, en aval du barrage Wilsey en hiver, constituent un problème de longue date pour l'incubation des œufs (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA:95-06*, p. 62). Une courbe des niveaux optimaux a été établie en 1993 en vue de protéger le poisson qui fraie en aval. En 1994, BC Hydro a laissé savoir que la courbe spécifiée ne serait pas adoptée parce qu'elle entraînerait des niveaux d'eau insuffisants dans le réservoir, parce qu'elle s'appuyait sur des données historiques réfutées par BC Hydro et, enfin, parce que les dates marquant les conditions d'hiver étant plus tardives que les périodes de frai des salmonidés, les débits d'incubation seraient considérés insuffisants. BC Hydro a suggéré des débits d'eau différents (réponse du Canada, juillet 1997, p. 29). Le Canada a signalé verbalement à BC Hydro que cette suggestion n'était pas acceptable et qu'il entendait faire respecter la courbe des niveaux optimaux recommandée (ibid.).

Informations supplémentaires demandées

159. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 7) :
- 1) Quelles sont les règles qui régissent actuellement la libération des débits d'eau de l'aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls en hiver?
 - 2) Les décisions relatives aux débits d'eau sont-elles encore fondées sur la courbe des niveaux optimaux conçue en 1993? Dans l'affirmative, l'analyse réalisée par Triton en 1993–1994 a-t-elle été suivie par d'autres analyses visant à déterminer l'efficacité des régimes d'écoulement préconisés par cette courbe?
 - 3) Avec quelle efficacité cette mesure d'application (l'établissement d'une courbe des niveaux optimaux) a-t-elle permis d'éliminer les faibles débits d'eau qui ont des répercussions négatives sur l'habitat du poisson et, par conséquent, sur l'incubation des œufs?
 - 4) Étant donné l'état critique des stocks de coho de la région intérieure de la Colombie-Britannique, quels sont ou quels seront les moyens mis en œuvre en vue de cerner les répercussions de l'aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls sur le coho et d'y remédier le cas échéant?
160. Le Canada précise dans sa réponse que la gestion des débits issus du lac Sugar, en aval du barrage Wilsey, se fait en collaboration avec le METP et BC Hydro, de manière à assurer à la fois la production d'électricité et la protection de l'habitat du poisson; ainsi le MPO et BC Hydro sont en fréquente communication (communication du Canada, mars 1999, section 2.2.3). Les débits sont fixés en temps réel, en tenant compte des taux de débit antérieurs, de l'accumulation de neige, de données climatiques, du niveau d'eau du réservoir et des exigences relatives au poisson et à son habitat (ibid.). BC Hydro affirme également que

l'exploitation de l'installation respecte la courbe des niveaux optimaux établie conjointement par le MPO, BC Hydro et le METP en vue de maintenir les niveaux d'eaux nécessaires au maintien des zones de frai et des zones d'alevinage (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 25). Les courbes des niveaux optimaux, réexaminées chaque année par le MPO et le METP, ont permis des déversement mieux adaptés qui ont augmenté la surface de l'habitat au cours des périodes où les débits d'entrée seraient normalement plus faibles. BC Hydro souligne que les débits actuels représentent une amélioration par rapport aux débits naturels (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 25). BC Hydro a également octroyé des fonds pour la construction de projets dans les chenaux latéraux et hors des chenaux visant à améliorer les habitats d'alevinage en aval du barrage Wilsey (communication du Canada, mars 1999, section 2.2.3). Aucune donnée quantitative touchant l'efficacité de ces activités n'a été fournie.

161. Le Canada annonce également qu'une PUE couvrant la période allant de la mi-1999 à la fin de 2001 sera probablement établie pour cette installation. Au nombre des conditions fixées par le MPO pour cette installation, on compte l'établissement d'un débit minimal (non précisé) ainsi qu'un arrêt d'exploitation annuel d'une durée de six semaines, afin de permettre l'emmagasinement de l'eau. Parmi les améliorations éventuelles, à négocier dans le contexte de la PUE, on compte l'augmentation des débits minimaux et les ajustements des débits de manière à imiter les variations hydrographiques naturelles, la possible désaffectation du barrage Wilsey, des passes migratoires améliorées pour le poisson au barrage Wilsey et Peers, l'établissement d'une variation hydrographique normale en aval du lac Sugar (communication du Canada, mars 1999, section 3.5.3).

Renseignements fournis par le groupe d'experts

162. Le Canada reconnaît que des débits hivernaux faibles à Shuswap Falls ont entraîné des modifications nuisibles à l'habitat. La documentation fournie semble indiquer que ce problème perdure. Le Canada collabore avec BC Hydro afin de réduire ou de minimiser ces répercussions. Le METP et BC Hydro ont établi conjointement des courbes des niveaux optimaux en vue d'assurer à la fois la production d'électricité et la protection de l'habitat du poisson. Les données menant au calcul des courbes optimales pour Shuswap Falls n'ont pas été fournies au groupe d'experts. Le Canada précise que les courbes des niveaux optimaux sont réexaminées à intervalles réguliers et fixées en temps réel. Cette gestion « en temps réel » des débits porte à croire qu'on peut faire varier les débits en tout temps, selon les conditions qui ont cours et les projections touchant les prévisions des volumes d'eau disponibles. Les documents présentés ne permettent pas de savoir si, dans certains cas, la protection de l'habitat est compromise au profit de la production d'électricité, ou même l'inverse. BC Hydro a également financé un certain nombre de projets visant l'amélioration de l'habitat en aval du barrage Wilsey.
163. Quoique les réponses respectives du Canada et de BC Hydro indiquent qu'on a fait des efforts considérables pour améliorer les conditions de l'habitat en aval du barrage Wilsey, les informations concrètes sur l'efficacité de ces mesures

correctives semblent faire défaut. Plus précisément, la réponse du Canada ne mentionne aucunement la surveillance du coho dans la rivière Shuswap. Or les stocks de coho sont dans un état particulièrement désolant. De telles informations sont importantes pour connaître la qualité de la surveillance et de la gestion de la rivière Shuswap et de son habitat. Les mesures supplémentaires qu'il reste à négocier dans le contexte de la PUE (débits améliorés, amélioration des passes migratoires et de l'accès à l'habitat situé en amont du barrage Wilsey) indiquent bien la conviction du Canada que le réseau a un potentiel de productivité accrue. Ces améliorations représentent cependant des projections, et en aucune façon des réalisations.

164. Comme c'est le cas pour les autres installations, il est extrêmement difficile d'évaluer l'efficacité des mesures prises par le MPO, en l'absence d'évaluations quantitatives des améliorations apportées à l'habitat. À titre d'exemples des informations pertinentes pour l'évaluation des répercussions globales de cet aménagement et des résultats positifs d'activités de mise en application de la loi, on peut citer : les fluctuations à long terme des stocks de poisson en aval du barrage Wilsey, une identification des répercussions de la modification des régimes d'écoulement (relativement à d'autres types de répercussions de l'activité humaine), et une évaluation des améliorations progressives au chapitre de l'habitat ou d'autres types de productivité liés à la modification des régimes d'écoulement, la construction ou la remise en état de l'habitat. Le groupe d'experts avait espéré que des données quantitatives de cette nature seraient fournies en réponse à nos demandes d'informations supplémentaires. Nous devons conclure que ces informations sont inexistantes.

5.3.2. Allégation

165. Les fluctuations rapides du débit d'eau ont des effets néfastes sur le poisson vivant en aval (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

166. Le Canada reconnaît que des fluctuations rapides du débit ont entraîné des effets néfastes sur l'habitat, par exemple l'isolement du poisson (réponse du Canada, juillet 1997, p. 29-30, 36). À l'été 1994, le taux de diminution des débits par BC Hydro est apparu excessif au MPO, qui a par la suite exigé une évaluation, ainsi que la récupération de tout poisson isolé par ces opérations. BC Hydro a effectivement ordonné cette récupération, qui n'a été entreprise que douze jours après les diminutions des débits d'entrée; ce retard a fait que l'opération n'avait aucune chance d'être fructueuse (ibid.).
167. En 1995, puis en 1997, le MPO n'a reçu d'avis qu'un ou deux jours avant que ne soit entreprises des opérations exigeant des modifications importantes de débit. Le délai rendait impossible la mise en place d'une surveillance adéquate des modifications de débit (réponse du Canada, juillet 1997, p. 31). Les fluctuations peuvent être l'effet de changements de vannes à Peers Dam, de pannes de courant à

la centrale Wilsey ou de l'installation ou de l'enlèvement de madriers d'endiguement au barrage Wilsey (réponse du Canada, juillet 1997, p. 29, 31).

168. Pour tenter de résoudre ces problèmes, le Canada a signalé à maintes reprises à BC Hydro que les taux de variation du débit ne doivent pas être excessifs (réponse du Canada, juillet 1997, p. 30, 36). Le Canada a établi des taux de variation acceptables et a ordonné à BC Hydro de les respecter. Le Canada a cependant fait état d'une foule de problèmes techniques que pose à BC Hydro la mise en œuvre de ces taux (ibid.). Une étude a été menée en 1995–1996 pour évaluer l'efficacité des taux de variation du débit fixés par le Canada (ibid.). BC Hydro a signifié verbalement au MPO que ces taux étaient respectés, mais le MPO n'a pas surveillé cette mise en application (réponse du Canada, juillet 1997, p. 31). Le MPO attend que soit déposé le rapport final de l'étude de 1995–1996 avant de faire de nouvelles recommandations (ibid.). D'ici là, le MPO s'attend à ce que BC Hydro respecte la courbe des niveaux optimaux fixée (ibid.). Tout en reconnaissant que les problèmes relatifs au taux de variation du débit préoccupent le MPO, BC Hydro affirme que la présence, à cette installation, d'échelles horizontales pour la migration du poisson rendent superflues, au barrage Wilsey, les exigences touchant le débit minimal ou les taux de variation imposés (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 25).

Informations supplémentaires demandées

169. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 8) :
- 1) Étant donné les problèmes énoncés dans la réponse du Canada, dans quelle mesure les taux de variation établis par le gouvernement ont-ils été respectés par BC Hydro?
 - 2) Avec quelle efficacité la mesure prise par le Canada (l'établissement de taux de variation) a-t-elle permis de s'assurer que les fluctuations rapides du débit n'ont pas d'effet néfaste sur l'habitat du poisson?
 - 3) Quelles mesures a-t-on prises en vue de résoudre les problèmes techniques, en particulier ceux qui concernent la vanne Howell Bunger?
170. Le Canada répond qu'il collabore avec le METP et avec BC Hydro en vue de résoudre les problèmes d'exploitation et de remise en état de l'habitat (communication du Canada, mars 1999, section 2.2.3). Des fonds offerts par BC Hydro ont permis au MPO d'aménager, en aval du barrage Wilsey, des chenaux latéraux et des aménagements hors chenal pour le saumon coho, le saumon quinnat et les autres salmonidés (ibid.). Ces actions, pour positives qu'elles soient, ne répondent pas aux interrogations précises formulées par le groupe d'experts.

Renseignements fournis par le groupe d'experts

171. Le Canada reconnaît que des fluctuations rapides du débit d'eau à Shuswap Falls ont eu des effets néfastes sur l'habitat du poisson. Le Canada a collaboré avec BC Hydro en vue de réduire ou de minimiser ces impacts. La description

d'événements des récentes années faite par le Canada donne à penser que BC Hydro n'a pas toujours réagi de manière à minimiser les répercussions sur l'habitat du poisson (voir, p. ex., le paragraphe ci-dessus). Un certain nombre d'actions ont été entreprises, et ces actions sont positives. Les informations concrètes semblent faire défaut pour ce qui est de l'efficacité de ces actions. Le MPO attend toujours les résultats d'une étude commanditée par BC Hydro il y a plusieurs années, portant sur l'efficacité de la courbe des niveaux optimaux. D'ici là, le MPO s'attend à ce que BC Hydro respecte la courbe des niveaux optimaux fixée, mais ne précise pas s'il surveille cette conformité ni comment. Ainsi, on ne sait absolument pas dans quelle mesure les taux de variation du débit d'eau établis par le Canada ont été respectés par BC Hydro. On ne sait pas non plus si les mesures du Canada relatives à ces taux ont permis de garantir que de rapides variations des débits n'auraient pas d'effets néfastes sur l'habitat du poisson, et on ne connaît pas les mesures prises pour régler les problèmes techniques.

172. Le rapport des consultants sur l'étude effectuée en 1995–1996 touchant les variations du débit d'eau semble essentiel à une évaluation de l'efficacité de la courbe des niveaux optimaux fixée par le MPO. On ne sait trop pourquoi la production de ce rapport a été retardée.

5.3.3 Allégation

173. La configuration du barrage a entraîné une augmentation des niveaux de sédiments (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

174. On observe une accumulation de sédiments en amont du barrage Wilsey. Pour l'enlèvement de ces sédiments, BC Hydro utilise depuis 1993 une méthode de dragage par succion, les déblais extraits étant déposés dans un bassin de décantation. Le Canada a précisé que l'enlèvement de ces sédiments ne devait pas entraîner une augmentation de la charge solide qui excéderait les niveaux de fond en rivière de plus de 25 mg/L au printemps et en été, et que cette augmentation devait être nulle (0 mg/L) en automne et en hiver (réponse du Canada, juillet 1997, p. 31). Le niveau de sédimentation est sous la surveillance de BC Hydro, qui affirme que les déversements de sédiments n'ont pas été excessifs (ibid.). BC Hydro affirme que l'enlèvement des sédiments vise à préserver la qualité de l'habitat en aval (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 25).

Informations supplémentaires demandées

175. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 8) :
- 1) Y a-t-il eu des incidents de débits solides qui n'étaient pas reliés aux opérations d'enlèvement? Dans l'affirmative, à quelle fréquence et à quel moment ces

incidents se sont-ils produits et quelles étaient les quantités de sédiments observées?

- 2) Veuillez décrire les mesures qui ont été prises pour faire en sorte que ces débits solides ne nuisent pas au poisson.

Aucun supplément d'information n'a été fourni en réponse à ces questions.

Renseignements fournis par le groupe d'experts

176. Il semble que, de l'avis du Canada, les problèmes liés aux sédiments se résument au seul programme d'enlèvement des sédiments du parement du barrage. Dans le passé, on enlevait les sédiments du bassin d'amont, situé à l'arrière du barrage Wilsey, en les balayant en aval au moment des débits élevés, ce qui avait vraisemblablement des répercussions sur l'incubation des œufs et sur le poisson lui-même (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 61; S.M. Hirst, « Impacts of the Operation of Existing Hydroelectric Developments on Fishery Resources in British Columbia, Vol. I, Anadromous Salmon », *Fisheries and Aquatic Sciences 1991 Report No. 2093*, appelé ci-après *Fisheries and Aquatic Sciences 1991 Report No. 2093*). Il semble donc qu'il y a eu dans le passé des problèmes de sédimentation, mais il n'est pas clair si ceux-ci perdurent ou non.
177. Le Canada a réagi au problème de l'accumulation de sédiments derrière le barrage Wilsey en précisant quand et comment BC Hydro est autorisé à enlever ces sédiments et en fixant une limite au taux de sédimentation dans la rivière au cours de l'opération d'enlèvement des sédiments. BC Hydro est chargé de surveiller et de signaler les niveaux de sédimentation dans la rivière au cours de ces opérations. Il n'y a aucune information qui permette de déterminer si la sédimentation constitue encore un problème, à cette installation. Si on ne dépasse pas les taux de sédimentation fixés par le Canada et si, en dehors des opérations d'enlèvement des sédiments, la sédimentation ne constitue pas un problème, les répercussions de la sédimentation sur l'habitat du poisson ne devraient pas être considérées comme un problème à cette installation.

5.3.4 Allégation

178. Les fluctuations du débit d'eau du réservoir ont des répercussions sur la productivité benthique et réduisent l'accès du poisson aux tributaires du lac Sugar (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

179. Le Canada et BC Hydro semblent tous deux reconnaître que ces allégations sont peut-être justifiées. Ils conviennent également que les répercussions des fluctuations du débit du réservoir sur les invertébrés et leur accès aux tributaires n'ont pas été examinées (réponse du Canada, juillet 1997, p. 31–32; *BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 59; *Fisheries and Aquatic Sciences 1991 Report No. 2093*).

180. Le Canada ne semble avoir pris aucune mesure en vue de résoudre les problèmes occasionnés par ce réservoir. Le METP avait demandé que les répercussions des taux de variation des débits sur les invertébrés fassent partie intégrante de l'étude sur la rivière Shuswap effectuée en 1995–1996, mais cette question ne figurait pas dans les paramètres de l'étude commandée par BC Hydro (réponse du Canada, juillet 1997, p. 31).

Informations supplémentaires demandées

181. Le groupe d'experts a demandé que le Canada lui fournisse des renseignements supplémentaires, par le biais de la question suivante (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 8) :

- 1) Quels plans le Canada a-t-il établis en vue d'aborder ces questions, et quel délai s'est-il fixé pour prendre les mesures nécessaires?

Aucun supplément d'information n'a été fourni en réponse à cette question.

Renseignements fournis par le groupe d'experts

182. Comme les données sur cette question sont inexistantes, on ignore si la productivité du réservoir est réduite, et si se produisent des répercussions nuisant à l'accès aux tributaires. Cependant, sachant que la plage d'exploitation du réservoir du lac Sugar se situe dans les 8 m, il est probable que cette allégation est justifiée. Le Canada a fait peu de chose pour établir la nature et l'ampleur du problème. Tout impact relatif au réservoir de cette installation semble constituer une faible priorité pour le MPO et on semble laisser au METP le soin de se charger de la question.

Résumé des renseignements concernant l'aménagement hydroélectrique de Shuswap Falls

183. Le Canada reconnaît que des modifications nuisibles à l'habitat du poisson ont été signalées à l'installation Shuswap Falls et qu'elles continuent de se produire.
184. Comme c'est le cas au barrage Keenleyside, le Canada travaille en collaboration avec BC Hydro en vue de résoudre les questions relatives à l'habitat du poisson à Shuswap Falls. Malgré le manque de clarté entourant l'application de la courbe des niveaux, le Canada est manifestement d'avis que de sérieux progrès ont été réalisés. Quoique les mesures adoptées soient en effet positives, les informations sur les répercussions de ces mesures sont d'ordre anecdotique. Ceci ne veut pas dire que ces données n'existent pas (p. ex., on peut supposer que les données touchant les charges de sédimentation figurent dans les rapports de BC Hydro), mais seulement que ces données ne nous ont pas été transmises. Le groupe d'experts s'attendait certes à ce que ses questions reçoivent des réponses claires et quantifiées. Dans plusieurs cas, ces questions n'ont reçu aucune réponse directe. Pour cette raison, il a été difficile de donner des renseignements sur la mise en application des lois à cette installation.

185. Si l'on adopte le critère choisi par le Canada, à savoir la perte nette nulle d'habitat, pour juger de la mise en application de la loi, il n'est pas évident que les mesures prises par le Canada aient été efficaces. Les conditions de base ébauchées pour la PUE (débits minimaux assurés et arrêt annuel de l'exploitation d'une durée de six semaines pour permettre l'emmagasinement de l'eau – dont le but n'est pas précisé) ne règlent pas l'intégralité des problèmes observés à cette installation (p. ex., la perte d'habitat due à l'absence de débits suffisants pour former des chenaux, ou les problèmes liés aux réservoirs). Étant donné que l'information de base est à ce point limitée, la mise en application peut avoir été efficace selon la définition du Canada, mais ne reflète probablement pas avec justesse la productivité antérieure de ce réseau. Les mesures supplémentaires qu'il reste à négocier dans le contexte de la PUE (débits améliorés, amélioration des passes migratoires et de l'accès à l'habitat situé en amont du barrage Wilsey) indiquent bien la conviction du Canada que le réseau a un potentiel de productivité accrue. Ces améliorations représentent cependant des projections, et en aucune façon des réalisations.
186. Le MPO s'est intéressé principalement à la portion de la rivière qui est située en aval du barrage Wilsey et qui constitue une zone de frai pour le saumon anadrome. On croit noter, en aval, une amélioration tant au chapitre des conditions de débit qu'à celui de l'habitat physique, mais aucune évaluation quantitative des avantages en termes d'habitat n'a été fournie. Les répercussions de ces améliorations sur le coho sont d'une importance capitale, étant donné l'état désolant des stocks de coho de la région intérieure. Les informations fournies ne nous renseignent ni sur la qualité de la surveillance et de la gestion du coho et de son habitat, dans la rivière Shuswap, ni sur la manière dont ces récentes améliorations aux chapitres des débits et de l'habitat ont pu avoir un effet sur cette espèce.

5.4 L'aménagement hydroélectrique de la rivière Cheakamus

5.4.1 Allégation

187. Les populations de poisson d'aval sont touchées par le faible débit d'eau et les fluctuations rapides de ce dernier (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

188. Le Canada n'a pas contesté cette allégation (réponse du Canada, juillet 1997, p. 28). Le 2 mai 1997, le Canada a transmis à BC Hydro une directive concernant le débit du barrage Daisy Lake, dans le but de maintenir le débit nécessaire à la protection du poisson et de son habitat (ibid.). BC Hydro a toutefois demandé une révision judiciaire de cette directive. Comme l'affaire était devant les tribunaux au moment où le Canada rédigeait sa réponse aux allégations du SLDF, le Canada n'a pas voulu commenter cette question (ibid.).

Informations supplémentaires demandées

189. Au moment où le groupe d'experts entamait ses délibérations, les parties avaient réglé ce litige, où BC Hydro contestait la directive du MPO. En conséquence, les questions suivantes touchant la circulation du poisson dans la rivière Cheakamus ont été soumises :
- 1) Quelles sont les répercussions du faible débit et des fluctuations rapides [du débit dans la rivière Cheakamus]?
 - 2) Quelles sont les exigences de la directive?
 - 3) Cette directive a-t-elle permis d'assurer le débit nécessaire à la protection du poisson et de son habitat?
 - 4) Veuillez décrire toutes les autres mesures prises par le gouvernement fédéral pour régler ce problème.
 - 5) Étant donné que les effets néfastes de l'exploitation du barrage [...] Daisy [Lake] sur l'habitat du poisson constituent un problème de longue date dans la région de la rivière Cheakamus, veuillez expliquer pourquoi le Canada n'a pas émis de directive visant à protéger le poisson et son habitat avant 1997.
 - 6) Outre la modification du débit, quelles mesures le Canada a-t-il prises en vue de respecter les principes de la « perte nette nulle » et des « gains nets totaux » de la politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson dans la région de la rivière Cheakamus?
190. Les répercussions des débits en aval du barrage Daisy Lake soulèvent depuis la construction de cet aménagement des préoccupations au chapitre des pêches (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 93). Depuis la construction du barrage, les débits en aval ne s'élèvent qu'à 33 % de la moyenne annuelle antérieure; toutefois, les minimums quotidiens et les moyennes mensuelles ont été, par intermittence, extrêmement bas (*ibid.*). On a signalé également des cas d'isolement du poisson dus à la variation du débit de l'eau qui franchit un barrage (*ibid.*). Le fait que le MPO ait transmis sa directive indique qu'il jugeait menacées les populations de poisson.
191. Dans sa réponse aux questions du groupe d'experts, le Canada affirme que la directive en litige exigeait que BC Hydro déverse dans la rivière Cheakamus 45 % des débits entrés la veille dans le réservoir en aval, avec un débit minimal de 5 m³/s (communication du Canada, mars 1999, section 2.1.1). Bien que BC Hydro ait réussi à faire abroger cette directive, la société en a respecté les exigences pendant que se négociait une norme acceptable à toutes les parties, notamment BC Hydro, le MPO et le METP (*ibid.*). Les parties se sont maintenant entendues sur un régime intérimaire d'écoulement où 45 % des moyennes des débits d'entrée sur 7 jours seront déversés dans la Cheakamus; il est précisé que le débit minimal ne pourra aller en deçà de 5 m³/s (*ibid.*). Ce niveau sera maintenu jusqu'à l'établissement et à l'approbation d'un plan d'utilisation de l'eau pour la rivière Cheakamus (*ibid.*). Le MPO s'est engagé à surveiller le débit dans la rivière Cheakamus et a effectué des relevés aériens et au sol du réseau en aval du barrage Daisy Lake (*ibid.*). Ce nouveau régime augmente les débits en aval de 170 % en moyenne, fait passer les

débits minimaux de 1,5 m³/s à 5 m³/s, et entraîne une variation hydrographique saisonnière plus naturelle (*Interim Operations on Cheakamus River*; communication du Canada, mars 1999, annexe, p. 1). BC Hydro affirme que ces modifications au débit auront des répercussions encore inconnues sur l'augmentation de la zone totale d'habitat, mais en se fondant sur le jugement des biologistes du MPO, du METP et de BC Hydro, on s'attend à une augmentation « significative » (ibid.). BC Hydro signale qu'il s'est engagé à entreprendre un programme de surveillance et d'études afin d'évaluer l'efficacité du nouveau régime d'écoulement (*Interim Operations on Cheakamus River*; communication du Canada, mars 1999, annexe, p. 3).

192. Le Canada affirme que l'évaluation de l'efficacité du nouveau régime d'écoulement sera partie intégrante du processus de PUE, tout comme le sera l'évaluation des répercussions des autres facteurs : endiguement, activités de remise en état et de mise en valeur des chenaux latéraux, ajout de gravier dans le cours d'eau et autres mesures d'amélioration de l'habitat (communication du Canada, mars 1999, section 3.4.1). On se penchera également à cette occasion sur la question des taux de variation du débit (ibid.).

Renseignements fournis par le groupe d'experts concernant l'aménagement hydroélectrique de la rivière Cheakamus

193. Le Canada a fourni certaines informations sur les mesures adoptées, mais les informations quant aux répercussions de ces mesures sur le poisson et sur son habitat semblent faire défaut. Le SLDF avait affirmé que l'insuffisance et les fluctuations rapides du débit avaient eu des effets néfastes sur le poisson en aval du barrage Daisy Lake. Le MPO avait exigé que soient respectés des régimes d'écoulement précis, lesquels ont été contestés par BC Hydro; les parties en sont arrivées, par la négociation, à un compromis. BC Hydro a respecté la directive touchant le débit pendant la période où les négociations étaient en cours. C'est l'indice d'une conformité négociée, qui semble indiquer de la part de BC Hydro une volonté de résoudre les problèmes relatifs aux pêches, ce qui était également le cas à Keenleyside.
194. Des informations essentielles au problème d'une mise en application efficace de la réglementation n'ont pas été fournies au groupe d'experts. À titre d'exemple, citons le cas de fluctuations rapides du débit, élément qui figurait parmi les allégations du SLDF; le Canada dit seulement que la question sera intégrée au processus de PUE. On n'a donné aucun renseignement expliquant pourquoi le Canada n'a pas jusqu'ici résolu ce problème. On peut se demander si, dans ce cas-ci, le Canada ne considère pas comme prioritaires les fluctuations en cause à cette installation. D'autres questions restées sans réponse concernent le débit : Comment le taux de déversement prescrit, soit 45 % des débits d'entrée, et le volume minimal de 5 m³/s ont-ils été reconnus comme étant des niveaux suffisants à la protection du poisson? Quel contrôle le MPO exercera-t-il au chapitre de l'étude et de la surveillance effectuées par BC Hydro, et comment le MPO s'assurera-t-il que ces débits respectent l'exigence de perte nette nulle de l'habitat ou celle visant à empêcher la

détérioration, la destruction et la perturbation de l'habitat du poisson? Quels seront les critères adoptés par le Canada pour déterminer si les régimes d'écoulement négociés et les autres mesures adoptées respectent bien les exigences de la *Loi sur les pêches*?

195. La directive et les négociations subséquentes ont entraîné une amélioration significative au chapitre des débits dans la rivière Cheakamus. Nous partageons l'avis des experts gouvernementaux lorsqu'ils affirment que les améliorations apportées à l'habitat grâce au nouveau régime d'écoulement et aux autres mesures correctives seront considérables. Il demeure que nombre de problèmes présents et éventuels n'ont cependant pas trouvé solution, par exemple, les fluctuations du débit et les changements possibles de la température de l'eau au confluent de Rubble Creek (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA:95-06*, p. 94). L'efficacité des récentes mesures devra faire l'objet d'études. En l'absence d'informations essentielles, il est impossible de dire si ces mesures suffiront à prévenir les effets néfastes subis par l'habitat du poisson à cette installation, ni comment ces mesures contribueront aux objectifs d'ensemble fixés pour l'installation hydroélectrique de la rivière Cheakamus.

5.5 Aménagement hydroélectrique Walter Hardman (Cranberry Creek)

5.5.1. Allégation

196. En 1996, l'assèchement de Cranberry Creek a provoqué l'isolement et la mort de truites arc-en-ciel sur un tronçon d'une longueur de 10 km. L'assèchement du cours d'eau est toutefois conforme aux dispositions de la licence d'exploitation des ressources hydriques de BC Hydro (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

197. Le Canada reconnaît que l'aménagement électrique Walter Hardman influe directement sur les débits de Cranberry Creek (réponse du Canada, juillet 1997, p. 27). L'aménagement de Walter Hardman (de même que neuf autres installations) constitue une priorité dans le cadre de la PUE (ibid.). Le MPO est d'avis que le processus de PUE doit donner priorité au respect des exigences législatives fédérales et provinciales, notamment celles de la *Loi sur les pêches* (ibid.). Le Canada a collaboré étroitement à l'élaboration de directives d'exploitation provisoires, qui auront des effets positifs sur le poisson au cours de la conception du plan d'utilisation de l'eau et qui exigeront la libération des débits nécessaires pour assurer la protection du poisson dans la portion inférieure de Cranberry Creek (ibid.).

Informations supplémentaires demandées

198. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 9) :

- 1) A-t-on pris des mesures d'application précises à la suite de l'incident survenu à Cranberry Creek? Dans l'affirmative, quels ont été les résultats de ces mesures?
- 2) Quels sont les débits minimaux exigés en vertu des directives d'exploitation provisoires?
- 3) Comment ces débits ont-ils été établis (compte tenu de leurs avantages escomptés pour le poisson et son habitat)?
- 4) À quel moment les directives d'exploitation provisoires seront-elles mises en application?
- 5) Par quels moyens surveillera-t-on l'efficacité de ces directives une fois qu'elles auront été mises en œuvre?
- 6) Quel est le délai alloué à l'achèvement du plan d'utilisation de l'eau? De quelle façon s'effectuera l'application des exigences du plan et comment surveillera-t-on la conformité à ces exigences ainsi que les répercussions de cette conformité?

199. L'assèchement de Cranberry Creek résulte du mode d'aménagement du bassin d'amont de Walter Hardman; il n'existe pas de solution facile à ce problème (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 24–26). Le Canada ne conteste pas que l'exploitation de cette installation ait entraîné une détérioration de l'habitat et une mortalité massive de poissons. Dans les informations supplémentaires fournies par le Canada, on ne répond directement qu'à une des questions posées par le groupe d'experts, à savoir celle qui touche le calendrier du processus de PUE. Le Canada a laissé savoir que le processus devrait être mis en branle dans la première partie de l'année 1999 et se terminerait vers le milieu de l'an 2000 (communication du Canada, mars 1999, section 3.7.5). On a fourni au groupe d'experts un exemplaire d'une licence conditionnelle d'exploitation des ressources hydriques que la Colombie-Britannique a délivrée à BC Hydro pour l'installation Walter Hardman pour la période allant du 1^{er} août 1997 au 31 août 1998 (*Conditional Water License for Walter Hardman Generating Station*, octobre 1997, p. 3). Cette licence ne stipule pas les débits minimaux en vue de la conservation du poisson, mais elle exige du détenteur de la licence qu'il effectue une étude de la circulation du poisson, et que la dérivation de Cranberry Creek tienne compte de la protection des ressources halieutiques tout autant que des avantages au chapitre de la production d'électricité (*ibid.*).

Renseignements du groupe d'experts concernant l'aménagement hydroélectrique Walter Hardman (Cranberry Creek)

200. Les informations fournies concernant le poisson et sa protection sont particulièrement sommaires. Le Canada ne conteste pas que la faiblesse des débits a eu des effets néfastes sur le poisson et sur son habitat dans la portion inférieure de Cranberry Creek; BC Hydro signale que ce problème constitue une préoccupation d'ordre public (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 24). L'assèchement et la détérioration de l'habitat du poisson constituent un problème persistant qui est dû à la configuration de cet aménagement. BC Hydro signale qu'une étude des débits minimaux nécessaires à la protection du poisson à

Cranberry Creek sera partie intégrante du processus de PUE (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 25).

201. Le Canada cite, au chapitre des mesures d'application, une directive provisoire touchant le débit (réponse du Canada, juillet 1997, p. 27). Le Canada n'a cependant donné que des indications sommaires touchant cette directive, qui vise la protection du poisson d'ici l'établissement du plan d'utilisation de l'eau pour Cranberry Creek. La licence provisoire d'exploitation des ressources hydriques délivrée par la Colombie-Britannique ne semble pas spécifier un débit minimal bien que, par ailleurs, la conservation du poisson doit figurer dans les décisions touchant la dérivation des eaux. Les parties n'ont fourni au groupe d'experts aucune information prouvant qu'on avait remédié à la détérioration antérieure, ni qu'on était en mesure de prévenir une détérioration à l'avenir. Le Canada semble compter sur le processus de PUE pour résoudre les problèmes relatifs aux débits d'eau à Cranberry Creek.

5.6 Aménagement hydroélectrique John Hart

202. L'aménagement hydroélectrique John Hart fait partie d'un réseau complexe de barrages et de dérivations qui comprend les rivières Puntledge, Salmon et Campbell. Le groupe d'experts s'est intéressé exclusivement aux problèmes liés à l'aménagement John Hart et à la rivière Campbell en aval du barrage, quoique tous ces aménagements soient reliés entre eux.

5.6.1 Allégation

203. L'insuffisance des débits d'entrée et leurs fluctuations rapides ont un effet néfaste sur l'habitat du poisson (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Les débits libérés par les évacuateurs de crues peuvent entraîner le poisson dans le canyon et l'isoler à cet endroit (ibid.).

(Ces allégations étant étroitement liées, nous les examinons ensemble ici.)

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

204. Ces allégations figurent dans le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* parmi les questions qui préoccupent tant les organismes que le public (# EA : 95-06, p. 114-116). Le Canada, dans sa réponse, fait état d'études portant sur la rivière Campbell et son estuaire en vue d'évaluer l'état de l'habitat; il signale qu'un déversoir latéral a été installé et que des volumes supplémentaires de gravier ont été répandus dans les frayères d'Elk Fall dans le but d'atténuer les problèmes provoqués par les fluctuations rapides du débit (réponse du Canada, juillet 1997, p. 56). BC Hydro signale aussi que BC Hydro, le MPO, le METP et les autres intervenants ont collaboré à l'établissement d'une entente provisoire touchant les débits et que BC Hydro a également entrepris d'autres activités visant l'amélioration de l'habitat (réponse de BC Hydro, février 1999, p. 26).

Informations supplémentaires demandées

205. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 10) :
- 1) Avec quelle efficacité ces mesures ont-elles permis d'atténuer les problèmes causés par l'aménagement hydroélectrique John Hart? Comment s'est déroulée la surveillance? Si les problèmes persistent, quel suivi sera effectué?
 - 2) Puisque les fluctuations rapides du débit d'eau constituent un problème de longue date, pour quelles raisons des mesures correctives n'ont-elles été prises que récemment?
 - 3) Le Canada juge-t-il que l'isolement du poisson dans le canyon et la PGT constituent de réels problèmes?
 - 4) Quelles mesures d'application le Canada entend-il prendre en vue de remédier aux éventuels problèmes de PGT et d'isolement du poisson?
206. Les informations supplémentaires fournies par le Canada signalent qu'un déversement d'eau en 1994 a délogé des œufs de saumon de la portion inférieure de la rivière et des œufs de saumon d'un chenal latéral récemment remis en état qu'emprunte le saumon quinnat (communication du Canada, mars 1999, section 2.3.2.3). L'enquête subséquente effectuée par le MPO, ainsi que les pressions exercées par les groupes communautaires locaux ont mené à une table ronde sur l'exploitation du réservoir et sur l'habitat du poisson (ibid.). On a rédigé et mis en vigueur une stratégie de gestion des débits intermédiaire par le biais d'une directive provisoire de PUE (ibid.). Ceci a entraîné une amélioration des débits dans le chenal principal de la rivière ainsi que la remise en état des habitats de l'estuaire, de la plaine inondable et de la rivière (ibid.).
207. Les fuites d'eau vers le canyon (environ $0,7 \text{ m}^3/\text{s}$) créent des habitats pour l'alevinage (ibid.). De petits déversements vers le canyon peuvent aussi attirer des saumons en période de frai, dont les œufs seront asséchés quand se retirera l'eau déversée (ibid.). À l'automne 1997, le poisson a été attiré dans le canyon, où il a frayé (ibid.). Suite à une consultation entre le MPO, le METP et BC Hydro, on a convenu de conserver le débit à $8,5 \text{ m}^3/\text{s}$ jusqu'à ce que les alevins aient quitté le canyon (ibid.). Les débits ont ensuite été réduits, mais on a maintenu des taux de $2,8 \text{ m}^3/\text{s}$ et on a assuré aux salmonidés des zones d'alevinage dans la portion inférieure de la rivière Campbell (ibid.).
208. Une fois la stratégie de gestion des débits intermédiaires mise en place, on prévoit d'effectuer, dans le cadre du processus de PUE, une évaluation biologique plus poussée de ce réseau. On procédera à un examen des débits d'entrée et de la remise en état de l'habitat dans le canyon en utilisant, à titre d'expérience, des débits allant de 3 à $9 \text{ m}^3/\text{s}$ (communication du Canada, mars 1999, section 3.6.2.3).

Renseignements fournis par le groupe d'experts

209. Le Canada reconnaît que ces allégations sont justifiées et décrit les mesures correctives qui ont été prises. Il semble que les récentes consultations et négociations entre le MPO, BC Hydro, le METP et les intervenants locaux sont à l'origine des améliorations sensibles apportées au régime d'écoulement. L'entente provisoire relative à la rivière Campbell pourra éventuellement servir de modèle pour la PUE; elle semble avoir mobilisé les membres de la collectivité en tant qu'intervenants responsables de la ressource. Au nombre des aspects particuliers de ce régime de gestion du débit, on compte la réglementation de la libération des eaux pour rendre ces débits plus conformes aux variations hydrographiques saisonnières naturelles; on a également prévu une zone tampon de 2 m dans le réservoir supérieur de l'aménagement Campbell. Le régime d'écoulement amélioré sera jumelé à des mesures correctives telles que l'enrichissement du gravier en vue de favoriser la qualité du frai et d'améliorer l'habitat dans les zones d'alevinage tant du chenal principal de la rivière que hors chenal. Jusqu'où ces mesures réussiront à assainir les passes migratoires du saumon de cette rivière reste à voir, mais les mesures déjà prises semblent positives. Il convient de souligner que les superficies estimatives d'épandage de gravier prévues pour permettre l'échappée du saumon quinnat — qui est visé par cette mesure — en période de frai sont calculées par saumon et représentent moins de la moitié de la superficie que recommandent les experts (7,5 à 10 m², comparé à 20,1 m²). Les chiffres proposés sont fondés sur la présomption que le gravier qu'on prévoit utiliser sera de très grande qualité. Qui plus est, on s'attend à ce que cette zone de gravier serve de soutien à une population de 4 000 saumons quinnat, chiffre qui est inférieur à la moyenne des échappées vers la rivière dénombrées dans les années de 1965 à 1974, c'est-à-dire plusieurs décennies après la construction de l'installation hydroélectrique. C'est dire que les plans actuels et les mesures de gestion, si elles constituent certes une amélioration par rapport au passé immédiat, sont loin de constituer une remise en état de ce réseau jusqu'à des niveaux atteints dans un passé plus lointain.

5.6.2 Allégation

210. Les débits libérés par les évacuateurs de crues peuvent provoquer des problèmes de pression de gaz totale (PGT) (communication des auteurs, avril 1997, p. 5).

Réponse du Canada, doublée d'informations fournies par BC Hydro

211. Le Canada n'a pas répondu directement à l'allégation touchant les problèmes de PGT liés à l'aménagement John Hart. Le *BC Hydro Fish Flow Overview Report* signale que la PGT n'a pas été soumise à un examen, mais que des niveaux élevés de PGT, en aval des déversoirs, constituent un danger potentiel (*BC Hydro Fish Flow Overview Report # EA: 95-06*, p. 115).

Informations supplémentaires demandées

212. Des renseignements supplémentaires précis ont été demandés, par le biais des questions suivantes (questions du groupe d'experts, 3 février 1999, p. 10) :

- 1) Le Canada juge-t-il que l'isolement du poisson dans le canyon et la PGT constituent un problème?
- 2) Quelles mesures d'application le Canada entend-il prendre en vue de remédier aux éventuels problèmes de PGT?

Le Canada n'a fourni aucune information précise touchant la PGT dans la rivière Campbell.

Renseignements fournis par le groupe d'experts

213. Il n'est pas évident que le Canada confirme ou réfute l'allégation concernant les problèmes de PGT dans la rivière Campbell. Nous ignorons pourquoi le Canada n'a fourni aucune réponse à nos demandes précises d'informations à ce sujet. Il n'existe peut-être pas de données permettant de justifier ou de réfuter cette allégation, comme le signale le *BC Hydro Fish Flow Overview Report*. La question de la PGT n'a pas été soulevée par le Comité consultatif de la rivière Campbell dans son étude sur les répercussions des installations hydroélectriques sur les pêches, étude qui visait à préparer la stratégie de gestion des débits intermédiaires. Si, comme l'indique le *Fish Flow Overview Report*, il existe de grandes marmites en aval des déversoirs, il est certain que des niveaux élevés de PGT peuvent se produire. En l'absence de données précises, il est naturellement impossible d'établir l'ampleur ou la gravité de ce problème.

Résumé des renseignements concernant l'aménagement hydroélectrique John Hart

214. Les informations fournies laissent sans réponse plusieurs questions, en particulier celles qui traitent des problèmes éventuels de PGT dans la portion inférieure de la rivière Campbell. L'information fournie semble indiquer qu'on envisage des mises en application semblables à celles qui ont cours à Keenleyside, à Shuswap Falls et ailleurs, où les facteurs qui ont des effets néfastes sur l'habitat du poisson sont signalés et font l'objet de discussions avec BC Hydro et avec d'autres intervenants, et où les modifications aux régimes d'écoulement ou autres mesures compensatoires font ensuite l'objet de négociations avec BC Hydro. Dans le cas de l'installation John Hart et de la rivière Campbell, cette approche consultative semble avoir permis d'établir de nouvelles procédures d'exploitation moins dommageables pour le poisson et susceptibles d'encourager et d'actualiser une remise en état de l'habitat dans la rivière et dans le canyon. Comme ces initiatives sont récentes, il n'est pas évident jusqu'à quel point elles pourront efficacement atténuer ou empêcher des pertes d'habitat à l'avenir et contribuer à l'augmentation des remontées de poisson vers la rivière Campbell; on peut néanmoins considérer ces mesures comme étant positives.

Conclusions générales touchant les six installations

215. Si l'on se base sur les informations fournies par le SLDF, le Canada et BC Hydro, l'exploitation des installations de BC Hydro cause et continue de causer, dans plusieurs cas, des dommages à l'habitat du poisson.
216. Les informations fournies par le Canada et par BC Hydro indiquent que le Canada a adopté un certain nombre de mesures en vue de résoudre les problèmes relatifs à l'habitat liés aux installations de BC Hydro : discussions techniques, négociations, directives touchant le débit et, plus rarement, mesures législatives. Si l'on se base sur les informations fournies par le Canada pour chaque installation, qui varient énormément, le niveau d'attention et d'effort du Canada face à la résolution des problèmes relatifs à l'habitat a semblé assez inégal d'une installation à l'autre. Par exemple, si l'on en croit l'information fournie, la portion de la rivière Campbell située en aval du barrage John Hart et son tributaire, à savoir la rivière Quinsam, semblent avoir fait l'objet d'une attention toute particulière, peut-être en raison de la remonte de saumons quinnat, importante à l'échelle locale mais relativement limitée. Par contre, le réseau de la rivière de la Paix n'a fait l'objet d'aucune attention ou presque, bien qu'il s'agisse d'un des plus importants réseaux hydrographiques du Canada, d'une voie navigable interprovinciale, d'un élément important dans la préservation du delta des rivières de la Paix et Athabasca (site du patrimoine mondial) et d'une importante zone d'alimentation et de reproduction pour plusieurs espèces de poisson de premier plan (corégone, laquaiche aux yeux d'or, omble chevalier, lotte), d'une rivière importante aux yeux d'un certain nombre de Premières Nations et d'un élément non négligeable du patrimoine (voie empruntée par Mackenzie jusqu'au Pacifique). Dans le même esprit, on peut comparer le niveau considérable d'attention accordé aux effets du barrage Keenleyside, sur le fleuve Columbia, à l'attention limitée accordée aux barrages Bennett et Peace Canyon. Le groupe d'experts ne sait pas vraiment pourquoi certaines installations ou certains problèmes ont été mis de l'avant, tandis que d'autres ont pratiquement été laissés de côté.
217. Les auteurs de la communication et le Canada semblent convenir que l'efficacité de l'application se mesure à ses conséquences sur le poisson ou sur son habitat. Le Canada affirme que l'observation du principe de la perte nette nulle constitue son critère d'une application efficace et affirme que cet objectif a été atteint. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, et comme nous le verrons à la section qui suit, le choix par le Canada de la perte nette nulle en tant que critère d'une application efficace de la loi pose problème, de même que la manière dont le Canada semble appliquer ce critère pour juger du succès de l'application. Tel qu'il est décrit dans divers documents de politique canadiens, le principe de perte nette nulle n'offre aucune garantie qu'une quantité donnée de l'habitat naturel du poisson sera sauvegardée, et il permet que des dommages soient causés à l'habitat. En outre, dans l'adoption par le Canada du critère de la perte nette nulle pour déterminer une application efficace de la loi dans les six installations, il n'est pas évident qu'on n'ait tenu compte que de quelques-unes des caractéristiques de l'habitat. Même

pour celles-ci, les conditions de base adoptées ont été déraisonnablement basses. (Voir les commentaires détaillés sur la perte nette nulle, ailleurs dans ce rapport.).

218. L'absence d'informations quantitatives fiables semble constituer l'obstacle principal à un juste examen de l'efficacité des mesures d'application prises par le Canada. Dans presque tous les cas où le groupe d'experts avait réclamé des données techniques fiables, il n'a reçu que peu ou pas d'information. Les problèmes relatifs à l'habitat causés par la construction et l'exploitation d'installations hydroélectriques sont fort complexes et il n'y a pas d'unanimité scientifique sur la meilleure manière de résoudre ces problèmes. Les ressources affectées à l'application de la loi sont limitées. La section qui suit sera consacrée à la question des besoins en information en vue d'une application efficace de la loi, de même qu'à la question de l'incertitude scientifique. Toutefois, l'efficacité de l'application de la loi aux six installations pour lesquelles le groupe d'experts a recueilli des renseignements serait à la fois supérieure et plus facile à examiner si le Canada se chargeait de recueillir des données précises sur l'éventail des problèmes relatifs à l'habitat pour chacune de ces installations, s'il appliquait un modèle adaptatif de gestion en vue de mieux comprendre les répercussions à long terme de l'exploitation des ressources hydroélectriques sur l'habitat et s'il assurait un suivi technique suffisant et bien documenté ainsi qu'une évaluation des mesures d'applications adoptées.

6.0 Commentaires généraux sur les mesures d'application mises en œuvre par le Canada relativement à l'interdiction d'endommager l'habitat du poisson prévue au paragraphe 35(1)

219. Cette section présente les commentaires finaux du groupe d'experts quant à l'efficacité de l'application de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*. Ces commentaires sont regroupés dans cinq rubriques : le principe de la perte nette nulle en tant que critère de l'application efficace de la loi; l'établissement de priorités relatives à l'application de la loi en matière d'habitat; les données nécessaires à l'application efficace de la loi; les outils pour assurer la conformité; le processus de PUE comme moyen de résoudre les problèmes relatifs à l'article 35.

6.1 Le principe de la perte nette nulle en tant que critère de l'application efficace de la loi

220. Le fait que le Canada fasse reposer l'évaluation de l'efficacité de l'application de l'article 35 de la loi sur le critère de la « perte nette nulle » (PNN) est un sujet de préoccupation. Le principe de la PNN et la politique de gestion de l'habitat du poisson peuvent être considérés comme des politiques qui autorisent la destruction de l'habitat naturel du poisson. Rien dans la politique ne stipule qu'un pourcentage, même minimal, de l'habitat naturel devra rester intact. L'habitat critique (cette notion est définie en termes généraux) n'est apparemment pas sujet à compensation, mais cela même n'est pas un absolu. Dans aucune autre circonstance on n'interdit aux gestionnaires de progresser au-delà d'un certain niveau dans la hiérarchie des

préférences relatives à la gestion de l'habitat, qui vont de l'absence de modification à l'élimination avec compensation. Étant donné cette hiérarchie, la politique autorise donc, au moins en principe, l'élimination totale de l'habitat naturel du poisson. Le principe de la PNN pour sa part permet également la destruction de l'habitat du poisson, si ce n'est son élimination totale. Ainsi, compte tenu de la définition qui en est offerte, et compte tenu de l'application que le Canada semble en faire, l'observation du principe de la PNN ne conduit pas nécessairement à celle du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*.

221. Le principe de la PNN est appliqué essentiellement par le biais d'une évaluation de la DDP telle qu'elle est établie dans le Cadre décisionnel de 1998. Comme ce dernier semble viser les propositions de nouveaux aménagements ou les changements substantiels à des aménagements existants, le groupe d'experts voit mal comment il est appliqué aux réseaux d'exploitation existants, et notamment aux changements que subissent ces réseaux, comme ceux qui sont régulièrement apportés aux installations hydroélectriques. En dépit des questions posées par le groupe d'experts relativement au mode d'évaluation des aménagements existants, au chapitre de la DDP, le problème n'a pas été élucidé.
222. Si la PNN doit servir de critère d'efficacité, il convient d'établir une année de référence servant de norme contre laquelle jauger les pertes ou les gains d'habitat. En d'autres termes, on doit fixer une date à laquelle la condition de l'habitat a été établie, qui servira de barème permettant de juger des modifications futures à l'habitat. Logiquement, plusieurs choix s'offrent comme barème, y compris, par exemple, la date de mise en vigueur de la politique. Il semblerait cependant qu'aucun de ces relevés des conditions de base de l'habitat n'existe, et que le Canada se penche, cas par cas, sur les problèmes relatifs à l'habitat sans être en mesure d'établir une évaluation globale des gains ou des pertes. En l'absence d'un tel barème, le Canada ne peut affirmer que le principe de la PNN est respecté. Les récents rapports indiquent au contraire une incertitude et une confusion quant à l'état actuel de l'habitat du poisson dans la région du Pacifique (voir, p. ex., Slaney et coll., 1996, *Status of Anadromous Salmon and Trout in BC and Yukon Fisheries*, chap. 21, p. 20-35; Quadra Planning Consultants, 1997, *No Net Loss of Habitat: Assessing Achievement*, Direction de l'habitat et du perfectionnement, MPO, Vancouver; Pacific Fisheries Conservation Council, *Annual Report 1998-1999*; Pacific Salmon Foundation, 1998, *The Living Blueprint for Salmon Habitat*).
223. Il semble que l'année de référence adoptée par le Canada pour chacune des installations est établie en fonction de l'année au cours de laquelle un problème a été analysé, ce qui peut signifier qu'elle pourrait être de beaucoup postérieure à celle de la mise en œuvre des installations et, par le fait même, postérieure aux effets néfastes subis de façon continue ou régulière par l'habitat du poisson. Le barème ainsi établi pour l'état de l'environnement peut être fondé sur un habitat déjà fort détérioré. Les politiques élaborées par la suite n'établissent pas clairement un ordre de priorités. Qui plus est, il n'est pas évident, à partir des renseignements fournis par le Canada, qu'une évaluation globale de l'habitat soit toujours effectuée ou que le barème ne s'applique qu'à certains aspects de l'habitat. Ceci constitue,

selon le groupe d'experts, une norme bien pauvre quant à l'habitat qui devra être maintenu, et ne sert ni les intérêts de la conservation ni l'esprit de la politique relative à la perte nette nulle et aux gains nets d'habitat.

224. Le principe de la PNN pourrait certes être intégré à une application efficace de l'article 35. Parmi les éléments du type d'approche vers une application efficace, on compte : une évaluation préliminaire, à l'échelle de la région, de l'état actuel de l'habitat et de son potentiel; l'élaboration d'une stratégie et de priorités globales pour la conservation de l'habitat du poisson (voir ci-dessous); l'établissement d'un calendrier et l'affectation de ressources à une évaluation détaillée de l'habitat qui se fonde sur les priorités établies; l'utilisation d'outils tels que l'expérimentation adaptative et le principe de précaution afin de réduire la précarité de la productivité de l'habitat et de prévenir une détérioration irréversible; l'établissement d'un échéancier pour l'amélioration et la remise en état de l'habitat. Ces éléments contribueraient à une amélioration de la base d'informations et à l'établissement d'une norme pour la qualité de l'habitat (voir ci-dessous), toutes deux essentielles à l'application du principe de la PNN comme à l'accomplissement de la politique globale de gain net d'habitat. Le paragraphe 35(2) pourrait alors être appliqué de manière à autoriser certaines formes de détérioration de l'habitat, dans un contexte de priorités à l'échelle de la région et d'objectifs touchant la productivité de l'habitat, et aussi de manière à encourager une expérimentation adaptative et à établir des compromis acceptables touchant l'équilibre entre la productivité du poisson et les autres utilisations des ressources hydriques.

6.2 L'établissement de priorités relatives à l'application de la loi en matière d'habitat

225. Les informations fournies par le Canada indiquent qu'aucune stratégie unifiée n'a été établie pour la conservation de l'habitat du poisson à l'échelle régionale. Toutes les activités de gestion étaient propres à chaque site et à chaque problème et le groupe d'experts n'a pas pu établir si elles ont contribué de façon mesurable à l'objectif global de gain net d'habitat. En l'absence d'une vision globale et unifiée de l'habitat du poisson, de sa conservation et de sa remise en état, il est impossible de définir les compromis nécessaires à une gestion rationnelle de problèmes coexistants. La Politique de gestion de l'habitat du poisson n'est pas porteuse d'une telle vision, puisqu'elle traite toutes les questions d'habitat à égalité. Les politiques ultérieures n'établissent pas de systèmes de priorités clairement démarquées. Le processus de PUE ne résoudra pas cette apparente lacune de planification, parce qu'il est lui aussi propre à chaque site et à chaque réseau. BC Hydro s'est doté d'un système de gestion intégré pour la production d'énergie hydroélectrique. Il peut donc prendre des décisions stratégiques à la lumière d'un objectif global de production d'électricité et évaluer l'effet, sur l'ensemble du réseau, de modifications apportées à l'une de ses installations. Une telle vision touchant la conservation et la remise en état de l'habitat du poisson aiderait le Canada à faire les inévitables compromis au chapitre de l'allocation des ressources utilisées pour l'application de la loi et pour la gestion de l'habitat. Combinée à une base

d'informations adéquate, une telle vision d'ensemble serait utile au Canada dans son évaluation du respect de son objectif de perte nette nulle.

6.3 Les données nécessaires à l'application efficace de la loi

226. Dans son examen des six installations, le groupe d'experts a été frappé par le fait que les informations sur le poisson et sur son habitat étaient parcellaires et anecdotiques. Sans données quantitatives, il est impossible d'évaluer la détérioration de l'habitat du poisson, même dans le cas des modifications significatives des réseaux hydrographiques qu'entraîne l'exploitation d'installations hydroélectriques. On peut signaler trois niveaux de données sur le poisson et son habitat qui auraient permis au groupe d'experts de recueillir convenablement des renseignements sur l'efficacité de l'application de la loi : en premier lieu, des données à l'échelle de la région du Pacifique et du Yukon, c'est-à-dire une vue d'ensemble de la qualité et de la productivité de l'habitat du poisson dans la région, doublée de priorités touchant la conservation et d'une évaluation des problèmes significatifs. Le groupe d'experts aurait ainsi pu mettre en contexte les répercussions qu'ont eues les installations hydroélectriques. Par exemple, chacun reconnaît que les installations hydroélectriques entraînent des problèmes relatifs à l'habitat du poisson, mais quelle est leur portée, si on les compare à d'autres types d'activité humaine? Quelle priorité le Canada accorde-t-il à la résolution de ces problèmes et pourquoi? Le Canada semble n'avoir effectué ni cette étude d'ensemble ni cette évaluation.
227. Le deuxième type de données se situe au niveau des bassins hydrographiques. Ces données nous renseigneraient sur la distribution des activités humaines et de la productivité du poisson dans un bassin hydrographique donné, sur les problèmes de conservation les plus significatifs et sur les priorités à établir pour les résoudre.
228. Le troisième type de données concerne les répercussions des diverses utilisations des terres et des eaux. Dans le cas d'installations hydroélectriques, ces données définissent les conditions de base de la qualité et de la productivité de l'habitat, ainsi que les possibilités de remise en état et de mise en valeur pour chacune de ces installations et pour le réseau hydroélectrique pris dans son entier. En cas d'accidents, ce sont ces données qui permettent d'établir une évaluation quantitative crédible de la détérioration de l'habitat causée par un accident et qui servent de base à la mise en application de l'article 35. On croit comprendre que ce type de données est celui qui sera recueilli dans le contexte du processus de PUE. La valeur de telles analyses sera affaiblie, cependant, en l'absence des données plus globales et exhaustives mentionnées ci-dessus.
229. Il est probable qu'une grande partie des informations utiles existe au sein des bureaux régionaux et de district du MPO, ou dans divers rapports de recherche. Cependant, à la façon dont le Canada a répondu aux allégations des auteurs et aux questions du groupe d'experts, il est possible que les informations que détient le Canada ne soient pas organisées de manière à rendre simple leur application à la gestion de l'habitat ou à l'application de la loi. La cueillette de ces informations

n'est cependant qu'une première étape. Ces données ne seront vraiment profitables que si on a pris, par ailleurs, des décisions touchant les priorités locales et régionales. En pratique, le MPO prend des décisions à propos des priorités à établir, comme en témoigne la quantité variable d'information que le Canada a pu fournir à propos des six installations, et les différences de méthode d'application d'une installation à l'autre. L'impression d'arbitraire que le groupe d'expert a ressentie à la lecture de la documentation fournie serait atténuée par la présence d'un ordre de priorités touchant l'application de la loi sur l'habitat, qui serait unifié à l'échelle régionale. Ainsi, les données de base sur l'habitat du poisson, à l'échelle régionale, doivent être doublées d'une vision globale touchant la conservation et la gestion de l'habitat du poisson, tel que signalé ci-dessus.

230. Quel que soit l'état des connaissances relatives à l'habitat du poisson, des incertitudes de taille persisteront. Le Canada a justement cité la complexité des problèmes et l'incertitude scientifique à leur sujet pour justifier les mesures limitées prises pour appliquer la loi. Afin d'atténuer ce genre d'incertitude, nous disposons de deux outils. Le premier est le principe de précaution, qui stipule que si une détérioration significative et irréversible est probable, les mesures de correction ne doivent pas être remises à plus tard sous prétexte que les informations scientifiques sont incertaines ou insuffisantes. Le Canada a adopté ce principe de précaution dans le domaine de la prise de décisions touchant la gestion des pêches, et il devrait l'appliquer également aux prises de décisions dans le domaine de la gestion de l'habitat du poisson. Le second consiste à entreprendre une expérimentation adaptative visant l'atténuation de l'incertitude scientifique. Les installations hydroélectriques constituent des systèmes tout à fait propices à l'expérimentation adaptative. Un usage plus anticipatoire de telles expérimentations pourrait atténuer certaines des incertitudes touchant les répercussions que peut avoir l'exploitation des installations hydroélectriques sur le poisson et sur son habitat.

6.4 Les outils pour assurer la conformité

231. La *Loi sur les pêches* propose plusieurs options pour autoriser ou pour minimiser la DDP [p. ex., les directives du paragraphe 22(3) et les autorisations prévues à l'article 32 et au paragraphe 35(2)]. Le Canada s'est peu prévalu de ces outils d'application, si l'on considère le nombre élevé d'installations hydroélectriques exploitées par BC Hydro. Les informations fournies ne permettent pas un bon examen de l'efficacité de ces outils aux chapitres de la conservation de l'habitat ou de la gestion de la détérioration de l'habitat. Le Canada semble en effet considérer ces outils comme des mesures d'urgence à appliquer pour faire cesser ou pour prévenir la détérioration de l'habitat pendant qu'on recherche une solution à plus long terme. Dans le contexte actuel, il semble que des solutions à plus long terme aux problèmes actuels seront cernées par le biais du processus de PUE.
232. Les autorisations prévues au paragraphe 35(2) constituent un outil d'application de la loi pouvant servir dans le processus normal de la gestion des utilisations multiples de l'habitat. Bien qu'il semble que le paragraphe 35(2) ait été peu utilisé à

cette fin, le MPO signale qu'il prévoit intégrer de telles autorisations au processus de PUE. Un usage plus répandu des autorisations prévues au paragraphe 35(2) rationaliserait un processus qui semble, à l'heure actuelle, arbitraire et ponctuel. Là où la détérioration de l'habitat est inévitable, comme c'est le cas aux abords des installations hydroélectriques, les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) devraient permettre de formuler des attentes au chapitre de la qualité et de la productivité de l'habitat, dans le contexte de l'exploitation de l'installation.

233. L'existence de lignes directrices relatives à l'utilisation des divers outils d'application de la loi est important, mais pour évaluer l'efficacité de cette application, sont également importantes les informations touchant l'usage qui est fait de ces outils. Le Canada semble n'avoir aucune base de données d'envergure régionale sur les mesures d'application concernant l'habitat. Le groupe d'experts juge qu'une telle base de données serait extrêmement utile au Canada pour le suivi des violations, de la mise en application des règlements et de la conformité à la loi. À vrai dire, en l'absence d'une telle base de données, le groupe d'experts ne voit pas comment le Canada pourrait évaluer objectivement l'efficacité de son effort de mise en application de la loi. Comme c'est le cas pour les données touchant l'état de l'habitat, nous croyons que quantité de données existent dans les bureaux régionaux et de district, mais qu'elles ne sont pas organisées de manière à en faciliter l'accès ni l'analyse.

6.5 Le processus de PUE comme moyen de résoudre les problèmes relatifs à l'habitat

234. La PUE est une initiative conjointe du gouvernement de la Colombie-Britannique, du MPO et de BC Hydro qui vise à intégrer les questions environnementales et sociales dans l'exploitation des installations hydroélectriques sises en Colombie-Britannique. L'objectif du Canada est de veiller à ce que la gestion des ressources hydriques, dans les installations hydroélectriques, respecte les exigences de la *Loi sur les pêches*. Aucun plan d'utilisation de l'eau n'a formellement été établi ni mis en vigueur à ce jour, mais les activités du Comité consultatif de la rivière Campbell et du Comité des intervenants de la rivière Alouette sont perçues comme des plans « informels ».
235. Comme le processus de PUE n'est pas encore mis en branle et qu'aucun plan d'utilisation de l'eau n'a encore été mis en œuvre, on ne peut affirmer que ce processus consultatif sera en mesure d'atténuer les effets néfastes sur le poisson et sur son habitat imputables à l'exploitation d'installations hydroélectriques. Le groupe d'experts considère néanmoins que le processus de PUE est prometteur et éventuellement porteur de répercussions positives sur la gestion de l'habitat du poisson. Tel qu'il a été présenté, cependant, il semble problématique à plusieurs titres, comme l'indiquent les paragraphes qui suivent.

- Un état potentiellement détérioré de l'habitat pourrait servir de « condition de base », si l'on applique la définition du Canada. Si, comme le porte à croire la documentation fournie par le Canada, la fin de la détérioration continue de l'habitat du poisson dans la plupart des installations constitue un résultat « satisfaisant » du processus de PUE, la productivité de nombreuses populations de poisson sera sérieusement compromise à long terme.
- Le groupe d'experts n'a pas réussi à déterminer si la délivrance d'autorisations conformément au paragraphe 35(2) dans le contexte de la PUE déclenchera le processus prévu à la LCEE. On a exprimé des craintes que le processus de consultation proposé dans le contexte de la PUE soit peut-être différent de celui de la LCEE, et que si le Canada tente de substituer un processus de PUE à la LCEE, il risque de soulever des questions touchant la crédibilité du processus.
- La PUE demeure un processus purement volontaire; aucune loi ne l'impose. Si, d'une part, ceci assure que le processus demeure souple, d'autre part l'efficacité et la crédibilité du processus risquent ainsi d'être compromis.
- La PUE semble adopter la politique de perte nette nulle/gain net du MPO en tant qu'objectif directeur pour l'habitat du poisson. D'importantes questions entourent la politique de PNN et son application, comme nous l'avons détaillé ci-dessus.
- La manière dont le problème complexe de l'exploitation du réseau intégré de BC Hydro sera résolu n'est pas clair, étant donné que l'exploitation de chacune des installations sera négociée dans le contexte de la PUE. Comme chacun sait, les répercussions à un site donné varieront selon le mode d'exploitation du réseau dans son entier, et vice versa. Ce problème serait simplifié, en ce qui a trait à l'habitat du poisson, si le Canada détenait son propre ensemble d'objectifs et de priorités à l'échelle du système, pour la conservation et la gestion du poisson.
- Le processus de PUE est un processus à long terme. Plus le processus tardera à s'accomplir, plus graves seront les répercussions sur l'habitat du poisson.
- Le Canada n'a pas précisé ce qu'il prévoit faire dans les cas où le processus de PUE ne s'avérerait pas efficace, ou dans le cas où un ou plusieurs plans d'utilisation de l'eau ne mèneraient pas à la délivrance d'autorisations prévues au paragraphe 35(2).
- Ni la documentation sur le processus de PUE, ni les réponses du Canada ne précisent comment le gouvernement canadien prévoit résoudre le problème des compromis à faire entre l'habitat du poisson et les autres utilisations de l'eau, compromis que le processus de PUE nécessitera très certainement. Cette question nous ramène encore une fois à la nécessité d'établir, à l'échelle de la région, une vision et des priorités relatives à la conservation et à la gestion de l'habitat du poisson, d'après lesquelles on pourra juger d'un projet particulier.
- Que la PUE soit ou non une réussite, le Canada aura à confronter des violations de l'article 35. La PUE ne résoudra pas à elle seule les problèmes relatifs à l'application de la loi touchant l'habitat.
- Il est naturellement trop tôt pour juger si le processus de PUE sera ou non fructueux. Les résultats préliminaires des initiatives entreprises à la rivière

Campbell et à la rivière Alouette sont prometteurs, et le groupe d'experts est optimiste quant aux chances de la PUE d'améliorer les conditions du poisson et de favoriser le processus de rationalisation de la mise en application de la *Loi sur les pêches*, là où elle s'applique aux installations hydroélectriques de BC Hydro.

**Communication SEM 97-001 présentée
à la Commission de coopération environnementale**

Rapport du groupe d'experts

(original signé par)

William Best

date

(original signé par)

David Cohen

date

(original signé par)

Michael Healey

date

Question # 6: Plan d'utilisation de l'eau-Plan de programme, avril 1999

Tâche	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gestion de programme						
Activités internes de l'organisme						
Autorisation						
Jordan River						
Campbell River						
Puntledge						
Ash River						
Coquitlam / Buntzen						
Clowhom						
Wahleach						
Cheakamus						
Bridge River / Seton						
Falls River						
Clayton Falls						
Mica / Revelstoke						
Walter Hardman						
Duncan I Kootenay Canal						
Whatshan						
Keenleyside						
Shuswap Falls						
Spillimacheen						
Aberfeldie & Elke,						
Peace River - GMS & PCN						
Stave Falls / Ruskin						
Seven Mile						

Annexe 10

Commentaires du Canada du 11 mai 2000

Dans ses commentaires du 11 mai 2000, le Canada a demandé que les observations ci-dessous soient jointes au dossier factuel.

Même s'il est évident qu'un dossier factuel ne peut pas contenir toute l'information communiquée au Secrétariat, il est important d'y inclure deux faits de nature contextuelle :

- 1) presque toutes les installations de BC Hydro ont été construites ou étaient opérationnelles avant 1977, année où le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* est entré en vigueur;
- 2) les installations hydroélectriques ont des répercussions sur 27 bassins hydrographiques, qui représentent 2 % des rivières à saumon de la Colombie-Britannique. Il n'y a aucune installation dans le réseau principal du fleuve Fraser et de la rivière Thompson.

Le paragraphe 137 contient une erreur factuelle : la valeur finale des avantages associés à la réduction des exploitations électriques est de 50 millions de dollars par année.

Le Secrétariat fait référence à ces observations ou fournit des renseignements pertinents relatifs à celles-ci dans les paragraphes 37, 58, 67 et 137 du dossier factuel.

Le Canada a également demandé que l'énoncé suivant soit joint au dossier factuel final (il fait d'ailleurs partie de la présente annexe) : « Il convient de mentionner que le Canada n'approuve pas nécessairement le contenu du dossier factuel. »

Liste des documents connexes

Dallas, le 11 juin 2000

RÉSOLUTION DU CONSEIL N^o 00-04

Directive au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale sur le dossier factuel constitué à la suite de la communication SEM-97-001 dont les auteurs allèguent que le Canada omet d'appliquer efficacement le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* à l'égard de certaines installations hydroélectriques en Colombie-Britannique

LE CONSEIL :

SE FONDANT sur le processus prévu aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) relatif au traitement des communications sur des questions d'application et à la constitution de dossiers factuels;

AYANT REÇU le dossier factuel final concernant la communication SEM-97-001;

NOTANT qu'il doit décider, en vertu du paragraphe 15(7) de l'ANACDE, si ledit dossier factuel doit être rendu public;

AFFIRMANT sa détermination à ce que le processus en question soit rapide et transparent;

DÉCIDE par les présentes :

DE RENDRE ledit dossier factuel final publiquement accessible et de l'inscrire au registre des communications;

D'ANNEXER à la présente résolution et au dossier factuel les lettres que les Parties ont transmises au Secrétariat en vertu du paragraphe 15(5) de l'ANACDE afin de lui faire part de leurs observations sur le dossier factuel provisoire.

ADOPTÉE PAR LE CONSEIL :

Norine Smith
Gouvernement du Canada

José Luis Samaniego
Gouvernement des États-Unis du Mexique

William A. Nitze
Gouvernement des États-Unis d'Amérique

Le 11 mai 2000

Janine Ferretti
Directrice exécutive
Secrétariat
Commission de coopération environnementale
393, rue Saint-Jacques Ouest, Bureau 200
Montréal (Québec)
Canada H2Y 1N9

Madame,

Conformément au paragraphe 15(5) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), nous avons examiné le dossier factuel provisoire relatif à la communication 97-001 (« BC Hydro »), qui nous a inspiré les commentaires suivants.

Même s'il est évident qu'un dossier factuel ne peut pas contenir toute l'information communiquée au Secrétariat, il est important d'y inclure deux faits de nature contextuelle :

- 1) presque toutes les installations de BC Hydro ont été construites ou étaient opérationnelles avant 1977, année où le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* est entré en vigueur;
- 2) les installations hydroélectriques ont des répercussions sur 27 bassins hydrographiques, qui représentent 2 % des rivières à saumon de la Colombie-Britannique. Il n'y a aucune installation dans le réseau principal du fleuve Fraser et de la rivière Thompson.

Le paragraphe 137 contient une erreur factuelle : la valeur finale des avantages associés à la réduction des exploitations électriques est de 50 millions de dollars par année.

Le Canada demande que les commentaires ci-dessus soient intégrés au dossier factuel final.

Le Canada note en outre que le dossier factuel ne se contente pas de regrouper des faits; il contient des opinions, des conclusions et des recommandations émanant du Secrétariat et du groupe d'experts. Par exemple, le paragraphe 143 fait des spéculations relativement à certains enjeux qui pourraient « influencer sur l'efficacité du processus de PUE ». Le paragraphe 149 contient une longue liste de « questions qu'il vaut la peine d'examiner dans le cadre de la vérification de l'efficacité du programme de PUE ». Dans le paragraphe 233, on peut lire la conclusion suivante : « En établissant les conditions de base au niveau de celles qu'on trouve dans l'habitat au moment de la mise en œuvre de plans d'utilisations de l'eau (PUE) ou dans un passé récent, on établit un niveau trop bas pour la protection de l'habitat. » Comme vous le savez, les Parties examinent actuellement la question de la portée des dossiers factuels dans le cadre de l'ANACDE, et ont l'intention de clarifier le plus tôt possible leur perception commune de cette question.

Il est important que la publication d'un dossier factuel ne signifie pas qu'il est automatiquement approuvé par le Conseil ou la Partie concernée. C'est pourquoi nous souhaitons que l'énoncé suivant soit intégré au dossier factuel final : « Il convient de mentionner que le Canada n'approuve pas nécessairement le contenu du dossier factuel. »

Enfin, nous signalons qu'une Partie ne doit pas rendre publics ses commentaires tant qu'un vote du Conseil n'a pas entériné la publication du dossier factuel final conformément au paragraphe 15(5) de l'ANACDE.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Norine Smith
Sous-ministre adjointe
Politiques et Communications
Environnement Canada

c.c. : William Nitze
José Luis Samaniego

Le 11 mai 2000

Janine Ferretti
Directrice exécutive
Commission de coopération environnementale
393, rue Saint-Jacques Ouest, Bureau 200
Montréal (Québec)
Canada H2Y 1N9

Madame,

Au nom des autorités américaines et conformément à l'article 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), je tiens à faire connaître au Secrétariat mes commentaires à propos du dossier factuel provisoire relatifs à la communication 97-001 portant sur les questions d'application de la loi (la communication de « BC Hydro »). Le gouvernement américain a examiné avec intérêt le dossier factuel provisoire. Nous avons des observations et des suggestions à formuler au sujet de ce document, mais nous les limiterons à une question qui nous paraît extrêmement importante.

Le gouvernement américain pense que l'objectif premier d'un dossier factuel consiste à permettre au Secrétariat de présenter les faits à l'appui de l'allégation selon laquelle une Partie n'a pas respecté les dispositions de l'ANACDE en n'appliquant pas efficacement sa législation de l'environnement. Cet exposé des faits devrait permettre au public nord-américain de tirer ses propres conclusions face au problème qui lui est présenté. Dans le cadre de ce processus, on a confié au Secrétariat un rôle important, puisqu'il devait recueillir toute l'information de façon neutre et indépendante. Il était donc important qu'il s'abstienne de produire un dossier factuel dans lequel il semble exposer son propre point de vue à propos de l'application efficace ou inefficace de la loi, en réponse à la communication susmentionnée.

Le gouvernement américain est tout particulièrement préoccupé par trois parties du dossier factuel provisoire. Celle qui l'inquiète le plus est la dernière puce du paragraphe 233. Le Secrétariat y évoque les outils que le Canada devrait utiliser dans des circonstances particulières pour pouvoir appliquer efficacement sa législation. Les paragraphes 141 et 218 du rapport sont également problématiques. Il semble que, dans le paragraphe 141, le Secrétariat explique quelles mesures prises par le Canada sont susceptibles de satisfaire les auteurs de la communication. Le paragraphe 218 semble présenter l'opinion du Secrétariat relativement aux « enjeux » dont le Canada doit tenir compte pour remédier aux « dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro ». Selon nous, les opinions exprimées dans ces paragraphes dépassent (ou

risquent fort de dépasser) la limite qui sépare la recherche indépendante de données factuelles et l'expression de jugements à propos du problème juridique qui est au cœur de la communication. Les États-Unis recommandent donc au Secrétariat de modifier ces paragraphes dans la version finale du dossier factuel.

Si le Secrétariat a besoin d'éclaircissements à propos de nos commentaires, ses représentants peuvent évidemment communiquer avec moi ou avec Lorry Frigerio, qui fait partie de mon équipe.

Veillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

William A. Nitze
Représentant suppléant des États-Unis au Conseil

Mexico, D.F., 11 mai 2000

Madame Janine Ferretti
Directrice exécutive
Commission de coopération environnementale

Madame,

Par la présente, le Mexique accuse réception du dossier factuel provisoire relatif à la communication SEM-97-001 et reconnaît les efforts mis en œuvre par le Secrétariat de la CCE dans la poursuite de l'amélioration de la procédure établie en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE. À ce sujet et conformément au paragraphe 15(5) de l'ANACDE, le Mexique présente ses observations au Secrétariat quant à l'exactitude des faits contenus dans le dossier factuel.

Il convient de mentionner que, tel que le précise l'Accord, une fois que le Secrétariat a inclus les observations pertinentes dans le dossier factuel final, il appartient au Conseil de décider s'il rendra le document publiquement accessible, tel que prévu au paragraphe 15(7) de l'Accord.

Comme il est mentionné dans nos observations, le Mexique estime qu'un dossier factuel ne doit présenter qu'un ensemble de faits, comme l'exige l'Accord; il ne doit contenir aucun jugement, aucune recommandation d'experts consultés par le Secrétariat ni les points de vue du Secrétariat lui-même.

Par ailleurs, nous tenons à préciser que les documents présentés comme *dossier factuel* doivent se limiter à décrire les faits qui justifient la présentation de la communication.

Nous croyons aussi qu'on ne peut pas, dans un dossier factuel, faire un examen de l'efficacité ou de la pertinence d'un cadre législatif, ni prendre de décision à ce sujet. Il faut plutôt se concentrer uniquement sur les faits qui corroborent les manquements allégués relativement à l'application de la loi, tels qu'on les trouve dans la communication à l'étude.

Enfin, sans minimiser l'importance des autres observations formulées dans l'examen fourni, je me

dois d'insister sur la nécessité de suivre le processus à la lettre, c'est-à-dire, conformément à l'Accord. C'est ainsi que nous pourrions garantir à la population un processus efficace et transparent qui favorisera, en bout de ligne une plus grande participation du public.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[original signé]

José Luis Samaniego Leyva

Représentant suppléant

VDM/MVL

c.c.: Julia Carabias Lillo, secrétaire, *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*

Norine Smith, représentante suppléante, Canada

William Nitze, représentant suppléant, États-Unis d'Amérique

**Observations du Mexique à propos du dossier factuel provisoire
relatif à la communication SEM 97-001
(B.C. Aboriginal Fisheries Commission et coll.)**

México, D.F., 8 mai 2000

Contexte

Le 2 avril 1997, le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund (les auteurs de la communication, ou « les auteurs ») ont présenté une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) en vertu de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Dans cette communication, ils allèguent que le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace des paragraphes 35(1) et 40(1) de la *Loi sur les pêches*, en ce qui concerne les activités de la société BC Hydro and Power Authority (« BC Hydro »).

Après avoir analysé la communication dans le cadre du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, le Secrétariat a jugé que cette communication justifiait la demande d'une réponse à la Partie concernée. Le Canada a donc présenté sa réponse en juillet 1997.

Après avoir analysé la communication et la réponse de la Partie, le Secrétariat a constaté que la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, et en avisé le Conseil de la CCE le 27 avril 1998.

Dans sa résolution n^o 98-07, le Conseil a demandé au Secrétariat de constituer le dossier en question.

Le 28 mars 2000, le Secrétariat a présenté au Conseil le « Dossier factuel provisoire relatif à la communication SEM-97-001 » (le « dossier factuel provisoire ») conformément au paragraphe 15(5) de l'ANACDE. Vous trouverez ci-après un résumé du contenu de la communication et de la réponse de la Partie, des mesures prises par le Secrétariat relativement à la constitution du dossier factuel provisoire correspondant et des caractéristiques dudit dossier.

1. Les auteurs affirment qu'en vertu des articles 35(1) et 40(1) de la *Loi sur les pêches*, « l'exploitation de tout ouvrage qui entraîne la détérioration de l'habitat du poisson constitue une infraction »; ils appuient leur argument par l'énumération de six cas précis dans lesquels les opérations de BC Hydro ont causé des dommages au poisson et à son habitat. Ils allèguent en effet que BC Hydro « enfreint de façon constante et systématique le paragraphe 35(1) [de la *Loi sur les pêches*] » et que l'exploitation ordinaire de ses barrages « cause des dommages incessants et considérables au poisson et à l'habitat de celui-ci » (paragr. 11 et 13 du dossier factuel provisoire).

La communication précise également que le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*

contient une exception au paragraphe 35(1) qui autorise la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson avec des moyens ou dans des circonstances autorisés par le ministre des Pêches et des Océans du Canada ou conformes aux règlements pris en application de la Loi.

En outre, les auteurs affirment que le ministère des Pêches et des Océans du Canada « n'a délivré aucune autorisation en vertu du paragraphe 35(2) [...] qui permet à [BC] Hydro d'endommager l'habitat du poisson, pas plus qu'il n'existe de dispositions réglementaires prises en vertu de la Loi qui dispensent [BC] Hydro de se conformer au paragraphe 35(1) ». Les auteurs rappellent que le ministère des Pêches et des Océans —organe fédéral responsable de l'application de la *Loi sur les pêches* — a omis d'assurer l'application du paragraphe 35(1) dans le cas de BC Hydro, étant donné qu'il « n'a déposé contre [BC] Hydro que deux accusations isolées [...] et ce, malgré l'existence de preuves évidentes et bien documentées que les activités [de BC] Hydro ont endommagé l'habitat du poisson à de nombreuses occasions » (paragr. 13 et 19 du dossier factuel provisoire).

Les auteurs allèguent que « la Partie a omis d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches* ». [La communication] précise ceci : « le MPO [...] a omis et continue d'omettre de faire respecter le paragraphe 35(1) par [BC] Hydro » (paragr. 19 du dossier factuel provisoire).

2. Pour sa part, le gouvernement du Canada dit assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, précisant que « l'article 5 de l'ANACDE reconnaît que l'application des lois comprend des mesures plus vastes que les seules poursuites et dresse une liste non exhaustive de mesures d'application des lois appropriées ». Il affirme en outre que les auteurs basent leurs allégations sur une définition trop limitée de l'application efficace, qui « associe nécessairement l'application des lois à des sanctions juridiques et judiciaires » (paragr. 23 du dossier factuel provisoire).

Le Canada précise qu'il a « établi que diverses mesures d'observation, par exemple, l'observation volontaire, un accord d'observation, le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions, constituent les meilleurs moyens de protéger à long terme les poissons et leur habitat. » (paragr. 24 du dossier factuel provisoire). De plus, il indique que « le Canada n'hésite pas à exercer les pleins pouvoirs conférés par ses lois pour protéger le poisson et son habitat, lorsqu'il estime que l'exercice de ces pouvoirs est la réponse appropriée » (paragr. 25 du dossier factuel provisoire).

À l'appui de ses affirmations, le Canada inclut dans sa réponse un tableau intitulé « Orders and Authorizations Issued to BC Hydro since 1990 » (Arrêtés et autorisations ayant visé BC Hydro depuis 1990), qui décrit les autorisations délivrées en vertu de l'article 32 et du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, et dresse une liste des arrêtés relatifs à l'eau nécessaire pour le lit des rivières en vertu du paragraphe 22(3) de la Loi. Par ailleurs, le Canada définit les cinq stratégies suivantes pour l'application et l'observation de la loi :

nouveaux projets, opérations d'urgence, comités techniques régionaux, initiative de planification de l'utilisation de l'eau et lignes directrices relatives à la qualité de l'eau.

3. Après avoir reçu des instructions du Conseil, le Secrétariat a commencé à constituer le dossier factuel provisoire; pour ce faire, il a entrepris les activités suivantes :
 - a. il a fait appel aux services d'un expert des questions environnementales qui connaissait parfaitement le processus de communication des citoyens (paragr. 39 du dossier factuel provisoire);
 - b. il a demandé à un groupe d'experts des exploitations hydroélectriques, des questions de réglementation et d'observation, et des questions liées à l'habitat du poisson, de préparer un rapport « qui traitera de l'efficacité des méthodes d'application de la loi au Canada » (paragr. 40 du dossier factuel provisoire et annexe 2);
 - c. il a défini le Canada, les auteurs, la province de la Colombie-Britannique et BC Hydro comme les quatre intervenants principaux dans le processus de constitution du dossier factuel (les « intervenants ») (paragr. 41 du dossier factuel provisoire);
 - d. il a invité les intervenants à fournir des renseignements tant oralement que par écrit, avant une date qui a été repoussée plusieurs fois par la suite, et à rencontrer le groupe d'experts afin de lui présenter des renseignements (paragr. 42, 49 et 50 du dossier factuel provisoire), lors de réunions auxquelles tous les intervenants auraient assisté à titre d'observateurs¹ (paragr. 46, 48, 49 et 52 du dossier factuel provisoire);
 - e. il a distribué aux intervenants le document intitulé « Commission de coopération environnementale, Dossier factuel provisoire – Communication SEM-97-001, document préparé conformément à l'article 14, Synopsis », produit par le Secrétariat, qui « donnait un aperçu du processus de communications des citoyens en vertu de l'article 14 et du processus que le Secrétariat entendait mettre en œuvre pour recueillir des renseignements destinés à la constitution du dossier factuel » (paragr. 43 du dossier factuel provisoire);
 - f. il a distribué aux intervenants un document intitulé « Commission de coopération environnementale – Dossier factuel provisoire établi aux termes des articles 14 et 15 – SEM-97-001, Portée de l'enquête » afin « d'insister sur l'information recueillie et d'améliorer ainsi l'efficacité des efforts mis en œuvre pour recueillir cette information » (paragr. 44 du dossier factuel provisoire). Ce document avait pour objet de « promouvoir la collecte d'information permettant de déterminer si le Canada applique efficacement ou pas ses lois de l'environnement » (annexe 3);

¹ Il faut noter que le dossier factuel provisoire précise ceci : «Le Secrétariat s'est efforcé de planifier le mieux possible les présentations du Canada et du gouvernement de la Colombie-Britannique au groupe d'experts.

Une de ces présentations avait été programmée le 11 février 1999, mais elle a été reportée à la demande du Canada. En fait, ces présentations n'ont jamais eu lieu » (paragr. 49 du dossier factuel provisoire); toutefois, il ne signale pas que le Canada n'a pas participé parce qu'il était insatisfait des procédures, de la présentation du document et de sa portée, ce qui entraîné des délibérations entre le Conseil et le Secrétariat, qui ont abouti à la suspension des audiences.

- g. il a envoyé aux intervenants une lettre les avisant que le dossier factuel viserait un sous-groupe de six installations de BC Hydro, afin de recueillir des renseignements sur les principaux effets néfastes, sur les mesures prises par le Canada et de déterminer « dans quelle mesure les interventions du gouvernement et les efforts de BC Hydro ont réussi à réduire ces effets. Dans cette même lettre, le Secrétariat demandait aux intervenants s'ils étaient d'avis qu'une autre installation devrait être incluse dans l'examen » (paragr. 45 du dossier factuel provisoire);
- h. il a invité les citoyens à participer au processus, en affichant sur le site Web de la CCE les documents susmentionnés (lettre invitant les intervenants à présenter des renseignements et à participer aux réunions du groupe d'experts, Synopsis et Portée de l'enquête), et « créé une banque de documents » (paragr. 53 du dossier factuel provisoire) à l'Institute of Dispute Resolution de l'Université de la Colombie-Britannique; cette banque contient les documents susmentionnés, ainsi que « la communication elle-même, la réponse du Canada, la réponse des auteurs, la résolution du Conseil, ainsi que l'Accord et les Lignes directrices » pour consultation (annexe 2).

Grâce à ces activités, le Secrétariat a recueilli des renseignements relatifs (notamment) à la nature des activités d'application de la loi au Canada et à l'efficacité avec laquelle ces activités permettent d'appliquer le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*.

- 4. Dans la section Sommaire du dossier factuel provisoire, on peut noter les principaux résultats suivants :
 - a. l'exploitation d'installations hydroélectriques cause inévitablement des dommages à l'habitat;
 - b. le Canada a entrepris diverses initiatives liées à l'application de la loi et à la réduction des dommages causés à l'habitat du poisson;
 - c. les enjeux associés aux problèmes liés aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro sont de taille, mais supposent qu'il faut trouver des compromis acceptables entre des intérêts contradictoires, mieux connaître l'habitat du poisson susceptible d'être détérioré par les exploitations de BC Hydro, et les options permettant de remédier aux dommages que ces exploitations causent à l'habitat;
 - d. une grande variété d'activités autres que les exploitations hydroélectriques causent des dommages à l'habitat du poisson;
 - e. le Canada a défini l'ensemble des méthodes d'application qu'il a mises en œuvre et met encore en œuvre pour remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro : poursuites contre BC Hydro; arrêtés invoquant les dispositions du paragraphe 22(3) de la *Loi sur les pêches*, ainsi que les autorisations prévues à l'article 32 et au paragraphe 35(2) de la Loi; création de divers comités régionaux afin d'accorder davantage d'attention aux problèmes liés à l'habitat; application des lignes directrices relatives à la qualité de l'eau (paragr. 216 à 220 du dossier factuel provisoire);

- f. en ce qui concerne les activités d'application entreprises par le Canada et leurs effets pour les six installations de BC Hydro, le rapport du groupe d'experts indique que le niveau d'efforts que le Canada a investi dans la résolution des problèmes liés à l'habitat semble varier considérablement d'une installation à l'autre. Selon le groupe d'experts, « il est clair que certaines activités ont généré des avantages mais, en général, on dispose de peu d'information à propos de l'ampleur et de la pertinence des avantages produits ». Le groupe d'experts indique aussi qu'il est important d'adopter une approche rigoureuse à l'échelle du réseau pour résoudre les problèmes liés aux dommages causés à l'habitat du poisson (paragr. 221 du dossier factuel provisoire);
- g. le Canada a mis en œuvre un processus de planification de l'utilisation de l'eau(PUE), qui est au centre des efforts qu'il déploie pour remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro, et doit inclure la collecte des données nécessaires, ainsi que des mesures destinées à évaluer l'observation de la loi, un plan de surveillance et la possibilité d'une gestion adaptative qui permettrait d'intégrer les connaissances à mesure qu'elles évoluent (paragr. 222, 226 et 227 du dossier factuel provisoire);
- h. en rapport avec ce qui précède, le dossier factuel provisoire indique que le groupe d'experts a conclu que le processus de PUE « constitue une amélioration à bien des égards par rapport aux stratégies précédentes qui visaient à remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro ». Il indique en outre que « les orientations globales [...] sont prometteuses [...] c'est durant les années à venir qu'on aura la "preuve" de l'efficacité de ce processus ». Le groupe d'experts définit « une série de points qu'il faudra surveiller pour déterminer si le processus de PUE sera efficace » (paragr. 231 à 233 du dossier factuel provisoire);
- i. en ce qui concerne la procédure en tant que telle, le dossier factuel provisoire précise ceci : « Il semble que les auteurs de la communication soient convaincus que le processus de PUE peut constituer un outil d'application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* s'il inclut les trois éléments clés suivants :
- Le Canada décide qu'une autorisation prévue au paragraphe 35(2) est nécessaire pour chaque exploitation de BC Hydro qui continue ou pourrait continuer à causer des dommages à l'habitat du poisson [...]
 - Le Canada applique les dispositions du paragraphe 35(2) et la LCEA [Loi canadienne sur l'évaluation environnementale] en déterminant s'il faudrait délivrer une autorisation et en établissant les conditions qu'il faudrait associer à chaque autorisation [...]
 - Le Canada "applique efficacement" la loi (par des poursuites ou d'autres moyens) lorsqu'il refuse de délivrer une autorisation et que l'exploitation de l'installation continue de contrevenir au paragraphe 35(1) et de détériorer l'habitat du poisson, de même que lorsque les conditions d'autorisation ne sont pas respectées » (paragr. 234 du dossier factuel provisoire). »
- j. concernant les mesures d'application autres que le processus de PUE, le dossier

factuel indique ce qui suit : « peu de renseignements ont été fournis concernant l'efficacité de l'utilisation de ces outils [...]. Il semble que le Canada envisage de recourir plus souvent aux autorisations prévues au paragraphe 35(2) dans le cadre du processus de PUE, et le groupe d'experts fournit des renseignements relatifs aux avantages possibles d'une telle stratégie » :

« Les autorisations prévues au paragraphe 35(2) constituent un outil d'application de la loi pouvant servir dans le cadre du processus normal de gestion des utilisations multiples de l'habitat. Bien qu'il semble que le paragraphe 35(2) ait été peu utilisé à cette fin, le MPO signale qu'il prévoit intégrer de telles autorisations au processus de PUE. Un usage plus répandu des autorisations prévues au paragraphe 35(2) rationaliserait un processus qui semble, à l'heure actuelle, arbitraire et ponctuel. Là où la détérioration de l'habitat est inévitable, comme c'est le cas aux abords des installations hydroélectriques, les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) devraient permettre de formuler des attentes au chapitre de la qualité et de la productivité de l'habitat, dans le contexte de l'exploitation de l'installation » (paragr. 220 du dossier factuel provisoire).

Observations

Les observations du Mexique, qui se veulent plus illustratives qu'exhaustives, respectent l'esprit des dispositions du paragraphe 15(5) de l'ANACDE, qui précise que « [t]oute Partie pourra présenter ses observations sur l'exactitude des faits [que le dossier factuel] contient dans un délai de 45 jours [après la présentation du dossier factuel provisoire] »² :

- 1. Le dossier provisoire présenté par le Secrétariat de la CCE ne détermine pas vraiment si le Canada a omis d'appliquer efficacement les paragraphes 35(1) et 40(1) de la Loi sur les pêches, et c'est précisément la question soulevée par les auteurs de la communication.*

Alors que le Canada a bel et bien indiqué l'existence et l'application d'un grand nombre de mesures qu'il avait à sa disposition, et dont il a fallu corroborer l'exécution pour confirmer l'exactitude des propos du Canada dans sa réponse, le Secrétariat s'est concentré sur l'analyse de l'efficacité et de l'efficience avec

² Le Mexique a reçu deux versions du dossier factuel provisoire, une en anglais et l'autre en espagnol. Bien que l'article 19 de l'ANACDE précise que « [l]es langues officielles de la Commission seront le français, l'anglais et l'espagnol », on peut lire à la page 3 de la version espagnole du dossier factuel provisoire qu'il s'agit d'une traduction non officielle et non révisée de la version originale anglaise, et qu'en cas d'écart entre les deux, c'est l'original qui prévaudra [version du traducteur anglophone]. En conséquence, le Mexique précise que les présentes observations ont été faites au vu de la version espagnole, et après avoir comparé celle-ci le mieux possible à la version anglaise, car sinon, il aurait fallu travailler avec la version anglaise du document.

lesquelles ces mesures ont été et devraient être appliquées; selon nous, cela fausse l'objet véritable du dossier factuel.

Ainsi, le Secrétariat a basé sa détermination à constituer un dossier factuel sur le manque d'information relative à l'efficacité des mesures prises par le Canada pour appliquer ses lois de l'environnement, au lieu de chercher à corroborer les allégations des auteurs relatives à l'omission d'appliquer efficacement lesdites lois, comme il aurait dû le faire en s'appuyant sur une interprétation libérale du terme « application efficace » et sur le fait que, dans sa réponse, le Canada a mentionné une nouvelle série de mesures destinées à assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement³.

De cette façon, le Secrétariat a contourné les défaillances relevées dans la communication, analysant les mesures prises par le Canada même si le texte de la communication faisait uniquement référence à l'omission d'appliquer les paragraphes 35(1) et 41 de la Loi sur les pêches, relatifs aux poursuites.

- 2. Selon nous, le Canada use de son pouvoir discrétionnaire en déterminant le type de mesures qu'il juge pertinentes dans chaque cas, parmi les diverses dispositions qu'il peut utiliser. À cet égard, nous considérons que de telles décisions respectent l'esprit de l'alinéa 45(1)a de l'ANACDE, et l'application sélective des mesures jugées pertinentes par le Canada, en vertu du pouvoir discrétionnaire de celui-ci, ne relève donc plus du processus établi conformément aux articles 14 et 15 de l'Accord⁴.*
- 3. En demandant des renseignements additionnels aux auteurs de la communication, notamment en ce qui a trait à la réponse de la Partie, le Secrétariat a outrepassé l'autorité que lui confère l'ANACDE, qui ne prévoit pas une telle possibilité. Plus précisément, l'alinéa 21(1)a stipule qu'on ne peut demander qu'à la Partie visée toutes informations en sa possession nécessaires pour constituer un dossier factuel, y compris des données sur l'observation et l'application.*

³ Nous retenons la définition d'« application » (*enforcement*) que donne le *Black's Law Dictionary* : « Application : fait d'assurer l'entrée en vigueur d'un texte, par exemple une loi; exécution d'une loi; exécution d'un mandat ou d'un ordre. » *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition. Centennial Edition (1891-1991), p.528.

⁴ « Article 45 : Définitions

1. Aux fins du présent Accord :

Une Partie n'aura pas omis d'assurer « **l'application efficace de sa législation de l'environnement** » ou de se conformer au paragraphe 5(1) dans un cas particulier où l'action ou l'omission d'organismes ou de fonctionnaires de cette Partie :

a) constitue un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou les questions liées à l'observation des lois; ou

b) résulte d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée;

En agissant de la sorte, le Secrétariat a offert aux auteurs la possibilité d'étoffer les propos contenus dans leur communication initiale (ce qu'ils ont fait) et de contester les arguments contenus dans la réponse du Canada. Cette procédure n'est nullement justifiée par les dispositions de l'ANACDE, pas plus que par les Lignes directrices.

En outre, si le Secrétariat jugeait nécessaire l'introduction de ce nouveau type de pratiques durant le processus de constitution du dossier factuel provisoire, il aurait dû demander l'avis du Conseil sur cette question, ce qui aurait garanti la fiabilité, la transparence et la prévisibilité de la procédure.

- 4. Le groupe d'experts s'est attaché à recueillir des renseignements sur l'efficacité des activités canadiennes d'application de la loi et, là encore, le Secrétariat a outrepassé son autorité (voir le point 1 ci-dessus), puisqu'il est habilité à déterminer, par des analyses, si le Canada a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement, mais non pas à mettre en question la pertinence de cette législation.*
- 5. En invitant les citoyens à participer au processus et en créant une banque de documents au bureau du groupe d'experts à l'Université de Victoria, et en ajoutant que l'information qui alimenterait cette banque serait accessible au public, à moins que quelqu'un n'invoque la confidentialité de certaines données, le Secrétariat a fait connaître publiquement l'information contenue dans le dossier factuel avant le vote du Conseil conformément au paragraphe 15(7) de l'ANACDE et aux Lignes directrices, et délégué des fonctions qui lui étaient réservées, étant donné que ni l'ANACDE ni les Lignes directrices n'autorisent la création d'une banque de documents publics autre que le registre public et les dossiers mentionnés aux paragraphes 15 et 16 des Lignes directrices. En outre, le Secrétariat a placé sur le site Web de la CCE des documents différents de ceux que mentionnent expressément lesdites Lignes directrices.*
- 6. Le dossier factuel provisoire met en question la pertinence de la législation canadienne de l'environnement, en évaluant l'ampleur et la pertinence des avantages produits par les mesures prises par le Canada, en abordant plus en détail certains points qu'il faudrait examiner pour déterminer si ces mesures se révéleront efficaces et en intégrant diverses recommandations sur la façon dont lesdites mesures devraient être appliquées pour ne pas paraître arbitraires ou ponctuelles.*

En bref, il apparaît clairement que le Secrétariat a mis en pratique des procédures qui n'ont aucun fondement [légal], viciant ainsi le processus prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE et dans les Lignes directrices.

Le 11 mai 2000

Janine Ferretti
Directrice exécutive
Secrétariat
Commission de coopération environnementale
393, rue Saint-Jacques Ouest, Bureau 200
Montréal (Québec)
Canada H2Y 1N9

Madame,

Conformément au paragraphe 15(5) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), nous avons examiné le dossier factuel provisoire relatif à la communication 97-001 (« BC Hydro »), qui nous a inspiré les commentaires suivants.

Même s'il est évident qu'un dossier factuel ne peut pas contenir toute l'information communiquée au Secrétariat, il est important d'y inclure deux faits de nature contextuelle :

- 1) presque toutes les installations de BC Hydro ont été construites ou étaient opérationnelles avant 1977, année où le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* est entré en vigueur;
- 2) les installations hydroélectriques ont des répercussions sur 27 bassins hydrographiques, qui représentent 2 % des rivières à saumon de la Colombie-Britannique. Il n'y a aucune installation dans le réseau principal du fleuve Fraser et de la rivière Thompson.

Le paragraphe 137 contient une erreur factuelle : la valeur finale des avantages associés à la réduction des exploitations électriques est de 50 millions de dollars par année.

Le Canada demande que les commentaires ci-dessus soient intégrés au dossier factuel final.

Le Canada note en outre que le dossier factuel ne se contente pas de regrouper des faits; il contient des opinions, des conclusions et des recommandations émanant du Secrétariat et du groupe d'experts. Par exemple, le paragraphe 143 fait des spéculations relativement à certains enjeux qui pourraient « influencer sur l'efficacité du processus de PUE ». Le paragraphe 149 contient une longue liste de « questions qu'il vaut la peine d'examiner dans le cadre de la vérification de l'efficacité du programme de PUE ». Dans le paragraphe 233, on peut lire la conclusion suivante : « En établissant les conditions de

base au niveau de celles qu'on trouve dans l'habitat au moment de la mise en œuvre de plans d'utilisations de l'eau (PUE) ou dans un passé récent, on établit un niveau trop bas pour la protection de l'habitat. » Comme vous le savez, les Parties examinent actuellement la question de la portée des dossiers factuels dans le cadre de l'ANACDE, et ont l'intention de clarifier le plus tôt possible leur perception commune de cette question.

Il est important que la publication d'un dossier factuel ne signifie pas qu'il est automatiquement approuvé par le Conseil ou la Partie concernée. C'est pourquoi nous souhaitons que l'énoncé suivant soit intégré au dossier factuel final : « Il convient de mentionner que le Canada n'approuve pas nécessairement le contenu du dossier factuel. »

Enfin, nous signalons qu'une Partie ne doit pas rendre publics ses commentaires tant qu'un vote du Conseil n'a pas entériné la publication du dossier factuel final conformément au paragraphe 15(5) de l'ANACDE.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Norine Smith
Sous-ministre adjointe
Politiques et Communications
Environnement Canada

c.c. : William Nitze
José Luis Samaniego

Mexico, D.F., 11 mai 2000

Madame Janine Ferretti

Directrice exécutive

Commission de coopération environnementale

Madame,

Par la présente, le Mexique accuse réception du dossier factuel provisoire relatif à la communication SEM-97-001 et reconnaît les efforts mis en œuvre par le Secrétariat de la CCE dans la poursuite de l'amélioration de la procédure établie en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE. À ce sujet et conformément au paragraphe 15(5) de l'ANACDE, le Mexique présente ses observations au Secrétariat quant à l'exactitude des faits contenus dans le dossier factuel.

Il convient de mentionner que, tel que le précise l'Accord, une fois que le Secrétariat a inclus les observations pertinentes dans le dossier factuel final, il appartient au Conseil de décider s'il rendra le document publiquement accessible, tel que prévu au paragraphe 15(7) de l'Accord.

Comme il est mentionné dans nos observations, le Mexique estime qu'un dossier factuel ne doit présenter qu'un ensemble de faits, comme l'exige l'Accord; il ne doit contenir aucun jugement, aucune recommandation d'experts consultés par le Secrétariat ni les points de vue du Secrétariat lui-même.

Par ailleurs, nous tenons à préciser que les documents présentés comme *dossier factuel* doivent se limiter à décrire les faits qui justifient la présentation de la communication.

Nous croyons aussi qu'on ne peut pas, dans un dossier factuel, faire un examen de l'efficacité ou de la pertinence d'un cadre législatif, ni prendre de décision à ce sujet. Il faut plutôt se concentrer uniquement sur les faits qui corroborent les manquements allégués relativement à l'application de la loi, tels qu'on les trouve dans la communication à l'étude.

Enfin, sans minimiser l'importance des autres observations formulées dans l'examen fourni, je me dois d'insister sur la nécessité de suivre le processus à la lettre, c'est-à-dire, conformément à l'Accord. C'est ainsi que nous pourrions garantir à la population un processus efficace et transparent qui favorisera, en bout de ligne une plus grande participation du public.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[original signé]

José Luis Samaniego Leyva
Représentant suppléant

VDM/MVL

c.c.: Julia Carabias Lillo, secrétaire, *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*
Norine Smith, représentante suppléante, Canada
William Nitze, représentant suppléant, États-Unis d'Amérique

**Observations du Mexique à propos du dossier factuel provisoire
relatif à la communication SEM 97-001
(B.C. Aboriginal Fisheries Commission et coll.)**

México, D.F., 8 mai 2000

Contexte

Le 2 avril 1997, le Sierra Legal Defence Fund et le Sierra Club Legal Defense Fund (les auteurs de la communication, ou « les auteurs ») ont présenté une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) en vertu de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Dans cette communication, ils allèguent que le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace des paragraphes 35(1) et 40(1) de la *Loi sur les pêches*, en ce qui concerne les activités de la société BC Hydro and Power Authority (« BC Hydro »).

Après avoir analysé la communication dans le cadre du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, le Secrétariat a jugé que cette communication justifiait la demande d'une réponse à la Partie concernée. Le Canada a donc présenté sa réponse en juillet 1997.

Après avoir analysé la communication et la réponse de la Partie, le Secrétariat a constaté que la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, et en avisé le Conseil de la CCE le 27 avril 1998.

Dans sa résolution n° 98-07, le Conseil a demandé au Secrétariat de constituer le dossier en question.

Le 28 mars 2000, le Secrétariat a présenté au Conseil le « Dossier factuel provisoire relatif à la communication SEM-97-001 » (le « dossier factuel provisoire ») conformément au paragraphe 15(5) de l'ANACDE. Vous trouverez ci-après un résumé du contenu de la communication et de la réponse de la Partie, des mesures prises par le Secrétariat relativement à la constitution du dossier factuel provisoire correspondant et des caractéristiques dudit dossier.

1. Les auteurs affirment qu'en vertu des articles 35(1) et 40(1) de la *Loi sur les pêches*, « l'exploitation de tout ouvrage qui entraîne la détérioration de l'habitat du poisson constitue une infraction »; ils appuient leur argument par l'énumération de six cas précis dans lesquels les opérations de BC Hydro ont causé des dommages au poisson et à son habitat. Ils allèguent en effet que BC Hydro « enfreint de façon constante et systématique le paragraphe 35(1) [de la *Loi sur les pêches*]

» et que l'exploitation ordinaire de ses barrages « cause des dommages incessants et considérables au poisson et à l'habitat de celui-ci » (paragr. 11 et 13 du dossier factuel provisoire).

La communication précise également que le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* contient une exception au paragraphe 35(1) qui autorise la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson avec des moyens ou dans des circonstances autorisés par le ministre des Pêches et des Océans du Canada ou conformes aux règlements pris en application de la Loi.

En outre, les auteurs affirment que le ministère des Pêches et des Océans du Canada « n'a délivré aucune autorisation en vertu du paragraphe 35(2) [...] qui permet à [BC] Hydro d'endommager l'habitat du poisson, pas plus qu'il n'existe de dispositions réglementaires prises en vertu de la Loi qui dispensent [BC] Hydro de se conformer au paragraphe 35(1) ». Les auteurs rappellent que le ministère des Pêches et des Océans —organe fédéral responsable de l'application de la *Loi sur les pêches*— a omis d'assurer l'application du paragraphe 35(1) dans le cas de BC Hydro, étant donné qu'il « n'a déposé contre [BC] Hydro que deux accusations isolées [...] et ce, malgré l'existence de preuves évidentes et bien documentées que les activités [de BC] Hydro ont endommagé l'habitat du poisson à de nombreuses occasions » (paragr. 13 et 19 du dossier factuel provisoire).

Les auteurs allèguent que « la Partie a omis d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches* ». [La communication] précise ceci : « le MPO [...] a omis et continue d'omettre de faire respecter le paragraphe 35(1) par [BC] Hydro » (paragr. 19 du dossier factuel provisoire).

2. Pour sa part, le gouvernement du Canada dit assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, précisant que « l'article 5 de l'ANACDE reconnaît que l'application des lois comprend des mesures plus vastes que les seules poursuites et dresse une liste non exhaustive de mesures d'application des lois appropriées ». Il affirme en outre que les auteurs basent leurs allégations sur une définition trop limitée de l'application efficace, qui « associe nécessairement l'application des lois à des sanctions juridiques et judiciaires » (paragr. 23 du dossier factuel provisoire).

Le Canada précise qu'il a « établi que diverses mesures d'observation, par exemple, l'observation volontaire, un accord d'observation, le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions, constituent les meilleurs moyens de protéger à long terme les poissons et leur habitat. » (paragr. 24 du dossier factuel provisoire). De

plus, il indique que « le Canada n'hésite pas à exercer les pleins pouvoirs conférés par ses lois pour protéger le poisson et son habitat, lorsqu'il estime que l'exercice de ces pouvoirs est la réponse appropriée » (paragr. 25 du dossier factuel provisoire).

À l'appui de ses affirmations, le Canada inclut dans sa réponse un tableau intitulé « Orders and Authorizations Issued to BC Hydro since 1990 » (Arrêtés et autorisations ayant visé BC Hydro depuis 1990), qui décrit les autorisations délivrées en vertu de l'article 32 et du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, et dresse une liste des arrêtés relatifs à l'eau nécessaire pour le lit des rivières en vertu du paragraphe 22(3) de la Loi. Par ailleurs, le Canada définit les cinq stratégies suivantes pour l'application et l'observation de la loi : nouveaux projets, opérations d'urgence, comités techniques régionaux, initiative de planification de l'utilisation de l'eau et lignes directrices relatives à la qualité de l'eau.

3. Après avoir reçu des instructions du Conseil, le Secrétariat a commencé à constituer le dossier factuel provisoire; pour ce faire, il a entrepris les activités suivantes :
 - a. il a fait appel aux services d'un expert des questions environnementales qui connaissait parfaitement le processus de communication des citoyens (paragr. 39 du dossier factuel provisoire);
 - b. il a demandé à un groupe d'experts des exploitations hydroélectriques, des questions de réglementation et d'observation, et des questions liées à l'habitat du poisson, de préparer un rapport « qui traitera de l'efficacité des méthodes d'application de la loi au Canada » (paragr. 40 du dossier factuel provisoire et annexe 2);
 - c. il a défini le Canada, les auteurs, la province de la Colombie-Britannique et BC Hydro comme les quatre intervenants principaux dans le processus de constitution du dossier factuel (les « intervenants ») (paragr. 41 du dossier factuel provisoire);
 - d. il a invité les intervenants à fournir des renseignements tant oralement que par écrit, avant une date qui a été repoussée plusieurs fois par la suite, et à rencontrer le groupe d'experts afin de lui présenter des renseignements (paragr. 42, 49 et 50 du dossier factuel provisoire), lors de réunions auxquelles tous les intervenants auraient assisté à titre d'observateurs¹ (paragr. 46, 48, 49 et 52 du

¹ Il faut noter que le dossier factuel provisoire précise ceci : «Le Secrétariat s'est efforcé de planifier le mieux possible les présentations du Canada et du gouvernement de la Colombie-Britannique au groupe d'experts.

Une de ces présentations avait été programmée le 11 février 1999, mais elle a été reportée à la demande du Canada. En fait, ces présentations n'ont jamais eu lieu » (paragr. 49 du dossier factuel provisoire); toutefois, il ne signale pas que le Canada n'a pas participé parce qu'il était insatisfait des procédures, de la présentation du document et de sa portée, ce qui entraîné des délibérations entre le Conseil et le Secrétariat, qui ont abouti à la suspension des audiences.

- dossier factuel provisoire);
- e. il a distribué aux intervenants le document intitulé « Commission de coopération environnementale, Dossier factuel provisoire – Communication SEM-97-001, document préparé conformément à l’article 14, Synopsis », produit par le Secrétariat, qui « donnait un aperçu du processus de communications des citoyens en vertu de l’article 14 et du processus que le Secrétariat entendait mettre en œuvre pour recueillir des renseignements destinés à la constitution du dossier factuel » (paragr. 43 du dossier factuel provisoire);
 - f. il a distribué aux intervenants un document intitulé « Commission de coopération environnementale – Dossier factuel provisoire établi aux termes des articles 14 et 15 – SEM-97-001, Portée de l’enquête » afin « d’insister sur l’information recueillie et d’améliorer ainsi l’efficacité des efforts mis en œuvre pour recueillir cette information » (paragr. 44 du dossier factuel provisoire). Ce document avait pour objet de « promouvoir la collecte d’information permettant de déterminer si le Canada applique efficacement ou pas ses lois de l’environnement » (annexe 3);
 - g. il a envoyé aux intervenants une lettre les avisant que le dossier factuel viserait un sous-groupe de six installations de BC Hydro, afin de recueillir des renseignements sur les principaux effets néfastes, sur les mesures prises par le Canada et de déterminer « dans quelle mesure les interventions du gouvernement et les efforts de BC Hydro ont réussi à réduire ces effets. Dans cette même lettre, le Secrétariat demandait aux intervenants s’ils étaient d’avis qu’une autre installation devrait être incluse dans l’examen » (paragr. 45 du dossier factuel provisoire);
 - h. il a invité les citoyens à participer au processus, en affichant sur le site Web de la CCE les documents susmentionnés (lettre invitant les intervenants à présenter des renseignements et à participer aux réunions du groupe d’experts, Synopsis et Portée de l’enquête), et « créé une banque de documents » (paragr. 53 du dossier factuel provisoire) à l’Institute of Dispute Resolution de l’Université de la Colombie-Britannique; cette banque contient les documents susmentionnés, ainsi que « la communication elle-même, la réponse du Canada, la réponse des auteurs, la résolution du Conseil, ainsi que l’Accord et les Lignes directrices » pour consultation (annexe 2).

Grâce à ces activités, le Secrétariat a recueilli des renseignements relatifs (notamment) à la nature des activités d’application de la loi au Canada et à l’efficacité avec laquelle ces activités permettent d’appliquer le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*.

4. Dans la section Sommaire du dossier factuel provisoire, on peut noter les principaux résultats suivants :
- a. l'exploitation d'installations hydroélectriques cause inévitablement des dommages à l'habitat;
 - b. le Canada a entrepris diverses initiatives liées à l'application de la loi et à la réduction des dommages causés à l'habitat du poisson;
 - c. les enjeux associés aux problèmes liés aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro sont de taille, mais supposent qu'il faut trouver des compromis acceptables entre des intérêts contradictoires, mieux connaître l'habitat du poisson susceptible d'être détérioré par les exploitations de BC Hydro, et les options permettant de remédier aux dommages que ces exploitations causent à l'habitat;
 - d. une grande variété d'activités autres que les exploitations hydroélectriques causent des dommages à l'habitat du poisson;
 - e. le Canada a défini l'ensemble des méthodes d'application qu'il a mises en œuvre et met encore en œuvre pour remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro : poursuites contre BC Hydro; arrêtés invoquant les dispositions du paragraphe 22(3) de la *Loi sur les pêches*, ainsi que les autorisations prévues à l'article 32 et au paragraphe 35(2) de la Loi; création de divers comités régionaux afin d'accorder davantage d'attention aux problèmes liés à l'habitat; application des lignes directrices relatives à la qualité de l'eau (paragr. 216 à 220 du dossier factuel provisoire);
 - f. en ce qui concerne les activités d'application entreprises par le Canada et leurs effets pour les six installations de BC Hydro, le rapport du groupe d'experts indique que le niveau d'efforts que le Canada a investi dans la résolution des problèmes liés à l'habitat semble varier considérablement d'une installation à l'autre. Selon le groupe d'experts, « il est clair que certaines activités ont généré des avantages mais, en général, on dispose de peu d'information à propos de l'ampleur et de la pertinence des avantages produits ». Le groupe d'experts indique aussi qu'il est important d'adopter une approche rigoureuse à l'échelle du réseau pour résoudre les problèmes liés aux dommages causés à l'habitat du poisson (paragr. 221 du dossier factuel provisoire);
 - g. le Canada a mis en œuvre un processus de planification de l'utilisation de l'eau(PUE), qui est au centre des efforts qu'il déploie pour remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro, et doit inclure la collecte des données nécessaires, ainsi que des mesures destinées à évaluer l'observation de la loi, un plan de surveillance et la possibilité d'une gestion adaptative qui permettrait d'intégrer les connaissances à mesure qu'elles évoluent (paragr. 222, 226 et

- 227 du dossier factuel provisoire);
- h. en rapport avec ce qui précède, le dossier factuel provisoire indique que le groupe d'experts a conclu que le processus de PUE « constitue une amélioration à bien des égards par rapport aux stratégies précédentes qui visaient à remédier aux dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro ». Il indique en outre que « les orientations globales [...] sont prometteuses [...] c'est durant les années à venir qu'on aura la "preuve" de l'efficacité de ce processus ». Le groupe d'experts définit « une série de points qu'il faudra surveiller pour déterminer si le processus de PUE sera efficace » (paragr. 231 à 233 du dossier factuel provisoire);
- i. en ce qui concerne la procédure en tant que telle, le dossier factuel provisoire précise ceci : « Il semble que les auteurs de la communication soient convaincus que le processus de PUE peut constituer un outil d'application efficace du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* s'il inclut les trois éléments clés suivants :
- Le Canada décide qu'une autorisation prévue au paragraphe 35(2) est nécessaire pour chaque exploitation de BC Hydro qui continue ou pourrait continuer à causer des dommages à l'habitat du poisson [...]
 - Le Canada applique les dispositions du paragraphe 35(2) et la LCEA [Loi canadienne sur l'évaluation environnementale] en déterminant s'il faudrait délivrer une autorisation et en établissant les conditions qu'il faudrait associer à chaque autorisation [...]
 - Le Canada "applique efficacement" la loi (par des poursuites ou d'autres moyens) lorsqu'il refuse de délivrer une autorisation et que l'exploitation de l'installation continue de contrevenir au paragraphe 35(1) et de détériorer l'habitat du poisson, de même que lorsque les conditions d'autorisation ne sont pas respectées » (paragr. 234 du dossier factuel provisoire). »
- j. concernant les mesures d'application autres que le processus de PUE, le dossier factuel indique ce qui suit : « peu de renseignements ont été fournis concernant l'efficacité de l'utilisation de ces outils [...]. Il semble que le Canada envisage de recourir plus souvent aux autorisations prévues au paragraphe 35(2) dans le cadre du processus de PUE, et le groupe d'experts fournit des renseignements relatifs aux avantages possibles d'une telle stratégie » :
- « Les autorisations prévues au paragraphe 35(2) constituent un outil d'application de la loi pouvant servir dans le cadre du processus normal de gestion des utilisations multiples de l'habitat. Bien qu'il semble que le paragraphe 35(2) ait été peu utilisé à cette fin, le MPO signale qu'il prévoit intégrer de telles autorisations au processus de PUE. Un usage plus répandu des*

autorisations prévues au paragraphe 35(2) rationaliserait un processus qui semble, à l'heure actuelle, arbitraire et ponctuel. Là où la détérioration de l'habitat est inévitable, comme c'est le cas aux abords des installations hydroélectriques, les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) devraient permettre de formuler des attentes au chapitre de la qualité et de la productivité de l'habitat, dans le contexte de l'exploitation de l'installation » (paragr. 220 du dossier factuel provisoire).

Observations

Les observations du Mexique, qui se veulent plus illustratives qu'exhaustives, respectent l'esprit des dispositions du paragraphe 15(5) de l'ANACDE, qui précise que « [t]oute Partie pourra présenter ses observations sur l'exactitude des faits [que le dossier factuel] contient dans un délai de 45 jours [après la présentation du dossier factuel provisoire] »² :

- 1. Le dossier provisoire présenté par le Secrétariat de la CCE ne détermine pas vraiment si le Canada a omis d'appliquer efficacement les paragraphes 35(1) et 40(1) de la Loi sur les pêches, et c'est précisément la question soulevée par les auteurs de la communication.
Alors que le Canada a bel et bien indiqué l'existence et l'application d'un grand nombre de mesures qu'il avait à sa disposition, et dont il a fallu corroborer l'exécution pour confirmer l'exactitude des propos du Canada dans sa réponse, le Secrétariat s'est concentré sur l'analyse de l'efficacité et de l'efficience avec lesquelles ces mesures ont été et devraient être appliquées; selon nous, cela fausse l'objet véritable du dossier factuel.
Ainsi, le Secrétariat a basé sa détermination à constituer un dossier factuel sur le manque d'information relative à l'efficacité des mesures prises par le Canada pour appliquer ses lois de l'environnement, au lieu de chercher à corroborer les allégations des auteurs relatives à l'omission d'appliquer efficacement lesdites lois, comme il aurait dû le faire en s'appuyant sur une interprétation libérale du terme « application efficace » et sur le fait que, dans sa*

² Le Mexique a reçu deux versions du dossier factuel provisoire, une en anglais et l'autre en espagnol. Bien que l'article 19 de l'ANACDE précise que « [l]es langues officielles de la Commission seront le français, l'anglais et l'espagnol », on peut lire à la page 3 de la version espagnole du dossier factuel provisoire qu'il s'agit d'une traduction non officielle et non révisée de la version originale anglaise, et qu'en cas d'écart entre les deux, c'est l'original qui prévaudra [version du traducteur anglophone]. En conséquence, le Mexique précise que les présentes observations ont été faites au vu de la version espagnole, et après avoir comparé celle-ci le mieux possible à la version anglaise, car sinon, il aurait fallu travailler avec la version anglaise du document.

réponse, le Canada a mentionné une nouvelle série de mesures destinées à assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement³.

De cette façon, le Secrétariat a contourné les défaillances relevées dans la communication, analysant les mesures prises par le Canada même si le texte de la communication faisait uniquement référence à l'omission d'appliquer les paragraphes 35(1) et 41 de la Loi sur les pêches, relatifs aux poursuites.

- 2. Selon nous, le Canada use de son pouvoir discrétionnaire en déterminant le type de mesures qu'il juge pertinentes dans chaque cas, parmi les diverses dispositions qu'il peut utiliser. À cet égard, nous considérons que de telles décisions respectent l'esprit de l'alinéa 45(1)a de l'ANACDE, et l'application sélective des mesures jugées pertinentes par le Canada, en vertu du pouvoir discrétionnaire de celui-ci, ne relève donc plus du processus établi conformément aux articles 14 et 15 de l'Accord⁴.*
- 3. En demandant des renseignements additionnels aux auteurs de la communication, notamment en ce qui a trait à la réponse de la Partie, le Secrétariat a outrepassé l'autorité que lui confère l'ANACDE, qui ne prévoit pas une telle possibilité. Plus précisément, l'alinéa 21(1)a stipule qu'on ne peut demander qu'à la Partie visée toutes informations en sa possession nécessaires pour constituer un dossier factuel, y compris des données sur l'observation et l'application.*

En agissant de la sorte, le Secrétariat a offert aux auteurs la possibilité d'étoffer les propos contenus dans leur communication initiale (ce qu'ils ont fait) et de contester les arguments contenus dans la réponse du Canada. Cette procédure n'est nullement

³ Nous retenons la définition d'« application » (*enforcement*) que donne le *Black's Law Dictionary* :

« Application : fait d'assurer l'entrée en vigueur d'un texte, par exemple une loi; exécution d'une loi; exécution d'un mandat ou d'un ordre. » *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition. Centennial Edition (1891-1991), p.528.

⁴ « Article 45 : Définitions

1. Aux fins du présent Accord :

Une Partie n'aura pas omis d'assurer « **l'application efficace de sa législation de l'environnement** » ou de se conformer au paragraphe 5(1) dans un cas particulier où l'action ou l'omission d'organismes ou de fonctionnaires de cette Partie :

a) constitue un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou les questions liées à l'observation des lois; ou

b) résulte d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée;

justifiée par les dispositions de l'ANACDE, pas plus que par les Lignes directrices.

En outre, si le Secrétariat jugeait nécessaire l'introduction de ce nouveau type de pratiques durant le processus de constitution du dossier factuel provisoire, il aurait dû demander l'avis du Conseil sur cette question, ce qui aurait garanti la fiabilité, la transparence et la prévisibilité de la procédure.

- 4. Le groupe d'experts s'est attaché à recueillir des renseignements sur l'efficacité des activités canadiennes d'application de la loi et, là encore, le Secrétariat a outrepassé son autorité (voir le point 1 ci-dessus), puisqu'il est habilité à déterminer, par des analyses, si le Canada a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement, mais non pas à mettre en question la pertinence de cette législation.*
- 5. En invitant les citoyens à participer au processus et en créant une banque de documents au bureau du groupe d'experts à l'Université de Victoria, et en ajoutant que l'information qui alimenterait cette banque serait accessible au public, à moins que quelqu'un n'invoque la confidentialité de certaines données, le Secrétariat a fait connaître publiquement l'information contenue dans le dossier factuel avant le vote du Conseil conformément au paragraphe 15(7) de l'ANACDE et aux Lignes directrices, et délégué des fonctions qui lui étaient réservées, étant donné que ni l'ANACDE ni les Lignes directrices n'autorisent la création d'une banque de documents publics autre que le registre public et les dossiers mentionnés aux paragraphes 15 et 16 des Lignes directrices. En outre, le Secrétariat a placé sur le site Web de la CCE des documents différents de ceux que mentionnent expressément lesdites Lignes directrices.*
- 6. Le dossier factuel provisoire met en question la pertinence de la législation canadienne de l'environnement, en évaluant l'ampleur et la pertinence des avantages produits par les mesures prises par le Canada, en abordant plus en détail certains points qu'il faudrait examiner pour déterminer si ces mesures se révèleront efficaces et en intégrant diverses recommandations sur la façon dont lesdites mesures devraient être appliquées pour ne pas paraître arbitraires ou ponctuelles.*

En bref, il apparaît clairement que le Secrétariat a mis en pratique des procédures qui n'ont aucun fondement [légal], viciant ainsi le processus prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE et dans les Lignes directrices.

Le 11 mai 2000

Janine Ferretti
Directrice exécutive
Commission de coopération environnementale
393, rue Saint-Jacques Ouest, Bureau 200
Montréal (Québec)
Canada H2Y 1N9

Madame,

Au nom des autorités américaines et conformément à l'article 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), je tiens à faire connaître au Secrétariat mes commentaires à propos du dossier factuel provisoire relatifs à la communication 97-001 portant sur les questions d'application de la loi (la communication de « BC Hydro »). Le gouvernement américain a examiné avec intérêt le dossier factuel provisoire. Nous avons des observations et des suggestions à formuler au sujet de ce document, mais nous les limiterons à une question qui nous paraît extrêmement importante.

Le gouvernement américain pense que l'objectif premier d'un dossier factuel consiste à permettre au Secrétariat de présenter les faits à l'appui de l'allégation selon laquelle une Partie n'a pas respecté les dispositions de l'ANACDE en n'appliquant pas efficacement sa législation de l'environnement. Cet exposé des faits devrait permettre au public nord-américain de tirer ses propres conclusions face au problème qui lui est présenté. Dans le cadre de ce processus, on a confié au Secrétariat un rôle important, puisqu'il devait recueillir toute l'information de façon neutre et indépendante. Il était donc important qu'il s'abstienne de produire un dossier factuel dans lequel il semble exposer son propre point de vue à propos de l'application efficace ou inefficace de la loi, en réponse à la communication susmentionnée.

Le gouvernement américain est tout particulièrement préoccupé par trois parties du dossier factuel provisoire. Celle qui l'inquiète le plus est la dernière puce du paragraphe 233. Le Secrétariat y évoque les outils que le Canada devrait utiliser dans des circonstances particulières pour pouvoir appliquer efficacement sa législation. Les paragraphes 141 et 218 du rapport sont également problématiques. Il semble que, dans le paragraphe 141, le Secrétariat explique quelles mesures prises par le Canada sont susceptibles de satisfaire les auteurs de la communication. Le paragraphe 218 semble présenter l'opinion du Secrétariat relativement aux « enjeux » dont le Canada doit tenir compte pour remédier aux « dommages causés à l'habitat du poisson par les exploitations de BC Hydro ». Selon nous, les opinions exprimées dans ces paragraphes dépassent (ou risquent fort de dépasser) la limite qui sépare la recherche indépendante de données factuelles et l'expression de jugements à propos du problème juridique qui est au cœur de la communication. Les États-Unis recommandent donc au Secrétariat de modifier ces paragraphes dans la version finale du dossier factuel.

Si le Secrétariat a besoin d'éclaircissements à propos de nos commentaires, ses représentants peuvent évidemment communiquer avec moi ou avec Lorry Frigerio, qui fait partie de mon équipe.

Veillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

William A. Nitze
Représentant suppléant des États-Unis au Conseil