
Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Auteur : North Coast Steelhead Alliance
Représenté par : Richard Overstall et Christina Cook
Partie concernée : Canada
Date de réception : 15 octobre 2009
Date de décision : 18 mai 2010
N° de la communication : SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*)

Nota : Bien que le mot traduction ne soit pas indiqué entre crochets, tous les passages faisant référence au contenu de la communication ont été traduits.

I. INTRODUCTION

1. Les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») établissent un processus permettant à toute personne ou organisation non gouvernementale de présenter une communication dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat » de la « CCE ») examine les communications afin de déterminer si elles répondent aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE¹ et dans les Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (les « Lignes directrices »). Une fois que le Secrétariat a établi qu'une communication répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1), il détermine, en vertu des dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si cette communication justifie la demande d'une réponse à la Partie à l'ANACDE dont le nom figure dans la communication. À la lumière de la réponse de la Partie concernée, et conformément à l'ANACDE et aux Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel, en expliquant les raisons d'une telle recommandation en vertu du paragraphe 15(1). Si le Secrétariat décide qu'un dossier factuel n'est pas nécessaire ou que certaines circonstances le justifient, il n'examinera pas plus en détail la communication².

¹ Tout au long du présent document, le mot « paragraphe » ou « article » désigne un paragraphe ou un article de l'ANACDE, à moins d'indication contraire.

² On peut trouver tous les détails relatifs aux diverses étapes du processus, ainsi que les décisions passées du Secrétariat et les dossiers factuels, sur le site Web de la CCE : <http://www.cec.org/citizen>.

2. Le 15 octobre 2009, la North Coast Steelhead Alliance (l'« auteure ») a présenté la communication SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*) (la « communication ») au Secrétariat, conformément à l'article 14 de l'ANACDE. L'auteure affirme que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne les permis de pêche délivrés par le ministère fédéral des Pêches et des Océans (le « MPO ») aux pêcheurs commerciaux de saumon dans la rivière Skeena, à l'intérieur des terres de la côte nord de la Colombie-Britannique, au Canada.

3. Après avoir analysé la communication SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*), le Secrétariat considère qu'elle répond à tous les critères d'admissibilité énoncés au paragraphe 14(1), et, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2), il juge que la communication justifie la demande d'une réponse au gouvernement du Canada. Le Secrétariat explique ci-après les raisons de la présente décision.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

4. L'auteure allègue que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, comme le stipule la *Loi sur les pêches* (L.R.C. 1985 c. F-14), en « autorisant les pêcheurs commerciaux de saumon de la côte nord de la Colombie-Britannique, au Canada, à passer outre les conditions des permis, qui visent à protéger et à conserver certaines espèces de poisson, principalement la truite arc-en-ciel, qui sont des "prises accessoires", c'est-à-dire des poissons capturés lors de la pêche d'autres types de poisson, principalement le saumon sockeye³. » L'auteure mentionne que les omissions alléguées portent principalement sur les conditions de permis⁴ énoncées dans le *Règlement de pêche (dispositions générales)* (le « RPDG »), à savoir les conditions imposées par les alinéas 22(1) *a*, *h* et *s*) et le paragraphe 22(2) (« les lois visées »). L'auteure allègue également que le Canada a omis d'appliquer les lois de l'environnement susmentionnées, « enfreignant ainsi ses obligations en vertu du paragraphe 5(1) » de l'ANACDE. Dans la section ci-dessous, le Secrétariat résume les allégations de l'auteure.

5. Selon l'auteure, le MPO omet d'assurer l'application efficace des conditions suivantes des permis commerciaux : alinéa 22(1)*a*) du RPDG (concernant les espèces ou quantités de poissons qui peuvent être prises ou transportées), et qui n'autorise à aucun moment la prise de truite arc-en-ciel (espèce de poisson autre que le saumon) et de certaines espèces de saumon (kéta, coho et quinnat) à certaines périodes; alinéa 22(1)*h*) du RPDG (concernant le type et la quantité d'engins et d'équipements de pêche qui peuvent être utilisés et leur grosseur ainsi que la manière dont ils doivent être utilisés);

³ Communication à la p. 2.

⁴ Communication à la p. 7. En particulier, l'auteure affirme que les conditions des permis visant la pêche au filet maillant et à la senne ne sont pas respectées.

alinéa 22(1)s) du RPDG (qui exige la séparation, à bord du bateau, des poissons interdits selon leur espèce); paragraphe 22(2) du RPDG, qui autorise le Ministre à modifier toute condition d'un permis pour assurer la conservation et la protection du poisson.

6. L'auteure souligne par ailleurs que le MPO est habilité à rendre des « ordonnances de modification », qui permettent de « fermer des zones de pêche précises pendant des périodes données », mais fait observer que ces ordonnances ne sont pas visées par la communication, et qu'elle fournit l'information qu'elles contiennent uniquement pour situer le contexte⁵. L'auteure mentionne que les ordonnances de modification peuvent viser à fermer des zones de pêche précises pendant des périodes données⁶. Elle fournit par ailleurs des informations à propos du contexte juridique de ses allégations, décrivant le rôle du *Règlement de pêche du Pacifique* de 1993 (le « RPP »), en vertu duquel « le Ministre peut, à sa discrétion, délivrer un permis de pêche commerciale du saumon sur la côte Pacifique du Canada⁷. »

7. L'auteure précise qu'on trouve cinq espèces de saumon dans le Pacifique Nord-Ouest : quinnat, kéta, coho, rose et sockeye⁸). Elle ajoute que ces espèces viennent au monde en eau douce, puis migrent vers l'océan au terme de la période d'élevage. Elles y restent, avant de retourner dans leur milieu d'eau douce d'origine, où elles fraient puis meurent; elles le font une fois durant leur cycle de vie. L'auteure explique que, par contre, la truite arc-en-ciel qui se rend jusqu'à l'océan peut migrer à plusieurs reprises de l'eau douce à l'eau salée, et vice-versa, pour frayer⁹. Elle ajoute que les modifications apportées aux conditions des permis qui désignent les espèces de saumon interdites relèvent du paragraphe 22(2)¹⁰.

8. L'auteure mentionne également que la rivière Skeena est le deuxième site de migration de saumons sockeye du Canada en importance¹¹. Elle précise que, depuis les années 1970, cette activité se traduit par la pêche en eau salée de stocks mélangés, avec la « prise accessoire » d'espèces non visées et protégées¹². Elle affirme que l'application efficace des conditions des permis de pêche protégerait et préserverait la truite arc-en-ciel, grâce au tri des prises accessoires, à la réanimation des poissons dans des bassins spéciaux à bord des bateaux de pêche, et à la remise à l'eau immédiate des poissons non visés capturés accidentellement (comme la truite arc-en-ciel). Selon l'auteure, pour

⁵ Communication à la p. 6.

⁶ Communication aux pages 6 à 8. Les dispositions applicables aux ordonnances de modification et aux avis sont énoncées aux articles 6 et 7 du RPDG, et aux articles 53 et 54 du *Règlement de pêche du Pacifique* de 1993. La disposition relative à l'avis de modification prévu au paragraphe 22(2) du RPDG se trouve au paragraphe 22(3) du RPDG.

⁷ Communication à la p. 5.

⁸ Communication à la p. 3.

⁹ Communication à la p. 3.

¹⁰ Communication à la p. 14.

¹¹ Communication à la p. 3.

¹² Communication à la p. 3.

garantir un petit nombre de prises accessoires de poisson, on pourrait adapter les périodes de pêche commerciale, cibler les zones de pêche et imposer des méthodes comme l'adaptation de la taille des filets, et de la taille et du type de mailles¹³. L'auteure mentionne deux types de permis de pêche visés par ses propos : pêche au filet maillant et pêche à la senne¹⁴.

9. Selon l'auteure, les permis de pêche au filet maillant problématiques visent la pêche d'espèces de saumon et des espèces de poisson dont la prise accessoire est autorisée. Ces permis stipulent que seuls les saumons sockeye, coho, rose, kéta et quinnat peuvent être pêchés, en dehors des périodes de clôture¹⁵. En outre, l'auteure affirme que ces permis mentionnent quels engins et quel équipement de pêche sont autorisés, et exigent que chaque bateau soit équipé d'un bassin de réanimation du poisson¹⁶. L'auteure ajoute qu'un permis de pêche au saumon à la senne exige en outre des pêcheurs qu'ils halent et trient leurs prises¹⁷.

10. L'auteure mentionne que la pêche au saumon dans la rivière Skeena est régie par la *Loi sur les pêches*¹⁸ et deux de ses règlements d'application : le RPDG¹⁹ et le RPP²⁰. Elle ajoute que « le MPO a délégué la responsabilité de la gestion de la truite arc-en-ciel en eau douce au gouvernement de la Colombie-Britannique, même s'il doit quand même rendre compte de cette gestion au Parlement », et que le MPO demeure « directement responsable de la gestion de la truite arc-en-ciel en milieu marin²¹ ». L'auteure indique que la *Loi sur les pêches* et les dispositions des règlements connexes visent un double objectif : la gestion et le contrôle appropriés des pêches côtières et intérieures, et la conservation et la protection du poisson²². L'auteure considère donc que les lois visées font partie de la « législation de l'environnement » tel que la définit le paragraphe 45(2) de l'ANACDE²³.

11. L'auteure mentionne que les pêcheurs sont tenus de respecter les conditions des permis, au risque de faire l'objet d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou d'une mise en accusation passible, en vertu de l'article 78 de la *Loi sur les pêches*, d'une amende, d'une peine d'emprisonnement ou des deux²⁴. L'auteure affirme par ailleurs que « le ministère fédéral des Pêches et des Océans est tenu de réglementer les pêcheurs de saumon, de sorte que le taux de mortalité des prises accessoires de truites

¹³ Communication à la p. 4.

¹⁴ Communication à la p. 7.

¹⁵ Communication à la p. 7.

¹⁶ Communication à la p. 7.

¹⁷ Communication à la p. 7.

¹⁸ Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, ch. F-14.

¹⁹ *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53.

²⁰ *Règlement de pêche du Pacifique*, 1993, DORS/93-54.

²¹ Communication à la p. 5.

²² Communication aux pages 13 et 14.

²³ Communication à la p. 14.

²⁴ Communication aux pages 2 et 6.

arc-en-ciel soit à la fois minimisé et maintenu sous les niveaux établis » dans une entente conclue en 1996 entre le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, le MPO et des groupes d'intervenants représentés par le Skeena Watershed Committee (puis mise en œuvre en 1997 et durant les années suivantes)²⁵. L'auteure mentionne que la pêche dans la rivière Skeena est également régie par la politique énoncée dans les Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) annuels et dans la politique opérationnelle de conservation et de protection du MPO²⁶. Selon elle, même si l'on ne pratique pas la pêche commerciale de la truite arc-en-ciel, chaque PGIP produit depuis 1997 prévoit un taux d'exploitation maximal de 24 % pour cette espèce²⁷.

12. L'auteure cite le PGIP de 2006 et fait observer que l'« objectif pour la truite arc-en-ciel de la rivière Skeena, ainsi que pour la truite arc-en-ciel de la côte nord, consiste à remettre à l'eau en prenant soin de leur nuire le moins possible toutes les truites arc-en-ciel capturées accidentellement lors de la pêche d'autres espèces²⁸. Selon l'auteure, cet objectif exige des pêcheurs qu'ils respectent les conditions énoncées dans leur permis, par exemple en utilisant des techniques qui limiteront les prises accessoires interdites, et en réanimant puis en remettant à l'eau les truites arc-en-ciel capturées par accident²⁹.

13. L'auteure mentionne qu'en 2006, la quantité de saumons qui ont remonté la rivière Skeena « a dépassé toutes les prévisions, puisqu'ils étaient environ trois millions³⁰. » À l'inverse, elle mentionne qu'« un nombre peu élevé de truites arc-en-ciel ont remonté la rivière³¹. » L'auteure ajoute que le MPO a décidé à ce moment-là d'autoriser les pêcheurs commerciaux à travailler onze jours consécutifs de plus, afin de profiter de l'abondance du saumon sockeye³².

14. L'auteure allègue que, durant l'été 2006, le MPO a omis d'assurer l'application des conditions de permis et des modifications transmises aux pêcheurs commerciaux qui opéraient sur la côte nord-ouest du Pacifique, et autorisées par le Ministre en vertu des paragraphes 22(1) et (2) du RPDG. Les conditions de permis dont fait mention l'auteure sont les suivantes³³ :

- Disposer de bassins de réanimation à bord du bateau durant la pêche.
- Trier, réanimer et remettre à l'eau les espèces non visées en prenant soin de leur nuire le moins possible.
- Ne jamais capturer de truites arc-en-ciel dont la pêche est interdite.

²⁵ Communication aux pages 2 et 6.

²⁶ Communication à la p. 9.

²⁷ Communication à la p. 9.

²⁸ Communication à la p. 9.

²⁹ Communication à la p. 9.

³⁰ Communication à la p. 4.

³¹ Communication à la p. 4.

³² Communication à la p. 4.

³³ Communication, p 7, 9 et 14.

- Capturer et conserver du saumon kéta, coho et chinook uniquement durant certaines périodes.

15. L'auteure allègue que, durant l'été 2006, très peu de pêcheurs ont volontairement respecté les règles visant les prises accessoires, que ces règles ont été systématiquement enfreintes et que les conditions de permis susmentionnées n'ont pas été respectées par les pêcheurs commerciaux. À cet égard, l'auteure mentionne une correspondance du Ministère indiquant que les pêcheurs commerciaux détenteurs d'un permis se contentaient de remettre à l'eau leurs prises accessoires dès que les poissons arrivaient à bord, « morts ou vivants »³⁴. L'auteure allègue qu'« en l'absence de respect volontaire, [le MPO] n'a pas fait appliquer les conditions de ces permis ou les modifications connexes³⁵. » Elle précise en outre ceci :

Les efforts limités d'application de la loi à la pêche commerciale en eau salée depuis 2006 ne témoignent pas d'un regain de conformité de la part des pêcheurs. En 2008, le MPO observait encore un problème important lié aux navires à filet maillant, qui n'utilisaient pas de bassins de réanimation durant la pêche³⁶.

16. Dans une lettre envoyée au ministre des Pêches et des Océans le 25 janvier 2007, l'auteure fait observer que « nous n'avons toujours pas élaboré de plan de gestion satisfaisant qui reconnaît les besoins de conservation du saumon dans la rivière Skeena, tout en prévoyant une allocation de ces poissons acceptable, équivalente à celle de 1975³⁷. »

17. L'auteure allègue en outre qu'en 2006, les mesures d'application de la loi visaient largement la pêche récréative et les pêcheurs autochtones, et précise que « [l']omission par les bateaux de pêche commerciale en mer de réanimer et de remettre à l'eau les espèces interdites nuit beaucoup plus à la remontée des populations de saumons et de truites arc-en-ciel vulnérables que les infractions commises par les gens pratiquant la pêche récréative [et] les pêcheurs autochtones³⁸. »

18. L'auteure affirme que, durant l'été 2006, le détachement du MPO de Prince Rupert a patrouillé pendant seulement 167,5 heures dans la zone marine de pêche commerciale au saumon, soit juste un peu plus de deux fois les heures passées dans cette zone en 2005, et ce, sans émettre d'avertissements et sans porter d'accusations en vertu des lois de l'environnement applicables³⁹. L'auteure affirme en outre qu'il faut assurer

³⁴ Communication à la p. 10.

³⁵ Communication à la p. 10.

³⁶ Communication à la p. 13. Voir l'annexe M à la p. 77.

³⁷ Communication à la p. 13. Voir l'annexe N (Lettre au ministre du MPO datée du 25 janvier 2007).

³⁸ Communication à la p. 13.

³⁹ Communication à la p. 12.

l'application efficace des conditions des permis de pêche commerciale au filet maillant et à la senne, afin de protéger la santé et la biodiversité des espèces que ces lois de l'environnement sont censées protéger⁴⁰, et conclut que la réduction des stocks de poisson résulte de la non-application des conditions des permis. L'auteure ajoute que cette non-application nuit « à l'ensemble de l'écosystème, ce qui comprend les êtres humains, les autres espèces de poisson et leur habitat⁴¹. » En outre, elle allègue que « les efforts limités d'application de la loi à la pêche commerciale en eau salée depuis 2006 ne témoignent pas d'un regain de conformité de la part des pêcheurs⁴². »

19. L'auteure affirme par ailleurs que la question a été exposée au gouvernement du Canada, par écrit et oralement, par « des personnes représentant divers intérêts sur le plan environnemental et récréatif⁴³. » Elle ajoute qu'« il n'existe aucun recours privé réaliste » pour corriger les omissions alléguées d'assurer l'application efficace des lois visées, en raison des capacités financières limitées. L'auteure affirme également que, « [m]ême si les citoyens canadiens ont le droit d'intenter des poursuites privées en invoquant des infractions à la *Loi sur les pêches* et à ses règlements d'application lorsque le gouvernement refuse d'appliquer ces textes, le procureur général sursoit généralement à ces procédures et, en tout cas, elles ne permettent pas de régler le problème systémique que constitue la non-application persistante de la loi par le gouvernement canadien⁴⁴. »

III. ANALYSE

20. L'article 14 de l'ANACDE autorise le Secrétariat à « examiner toute communication présentée par une organisation ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement [...]»⁴⁵ Le Secrétariat juge que la communication répond aux critères énoncés aux alinéas 14(1) a) à f). Comme il l'a fait observer dans des décisions précédentes rendues en vertu du

⁴⁰ À cet égard, l'auteure affirme ceci : « L'omission par les bateaux de pêche commerciale en mer de réanimer et de remettre à l'eau les espèces interdites nuit beaucoup plus à la remontée des populations de truites arc-en-ciel vulnérables que les infractions commises par les personnes pratiquant la pêche récréative et les pêcheurs autochtones. Quand le gouvernement décide de consacrer un nombre d'heures limité à l'application de la loi à ces types de pêcheurs, il n'exerce pas de façon raisonnable son pouvoir discrétionnaire d'allocation des ressources. » Communication aux pages 9 et 13.

⁴¹ Communication à la p. 14.

⁴² Communication à la p. 13.

⁴³ Communication à la p. 13. Dans des décisions précédentes, le Secrétariat a établi qu'en vertu de l'alinéa 14(1)e), la communication avec les autorités compétentes ne doit pas nécessairement provenir directement de l'auteur, mais elle doit porter sur la question soulevée dans la communication, et sur les autres critères énoncés à l'alinéa 14(1)e). Voir, par exemple, la communication SEM-01-002 (*AAA Packaging*) à la page 4 : « rien dans la communication n'indique que la question précise abordée [...] a été communiquée par écrit par les auteurs *ou d'autres personnes* aux autorités canadiennes compétentes » (italiques ajoutés).

⁴⁴ Communication à la p. 15.

⁴⁵ Paragraphe 14(1) de l'ANACDE.

paragraphe 14(1)⁴⁶, ce paragraphe ne cherche pas à instaurer un système de filtrage insurmontable. Cela signifie que le Secrétariat interprétera le contenu de chaque communication à la lumière de l'ANACDE et des Lignes directrices, mais sans que lesdits critères énoncés au paragraphe 14(1) soient interprétés et appliqués d'une manière restrictive. Le Secrétariat a analysé la communication SEM-09-001 dans cet esprit.

A. Introduction du paragraphe 14(1)

21. Le Secrétariat va maintenant examiner chaque élément du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Ce paragraphe définit ce qu'est une « organisation non gouvernementale⁴⁷ ». L'auteure (la North Coast Steelhead Alliance), se présente comme une organisation sans but lucratif : « L'auteure est une entité sans but lucratif qui travaille avec tous les paliers de gouvernement, l'industrie, les collectivités et des groupes d'intervenants en vue de préserver et d'augmenter la population de truites arc-en-ciel sauvages de la rivière Skeena⁴⁸. » L'auteure se présente également comme une organisation non gouvernementale⁴⁹. Elle semble donc répondre à la définition d'organisation « non gouvernementale » énoncée au paragraphe 45(1) de l'ANACDE : il s'agit d'une organisation sans but lucratif et non gouvernementale, qui ne semble pas faire partie de quelque gouvernement que ce soit et ne relève pas de son autorité⁵⁰.

22. Ayant établi que ce critère est respecté, le Secrétariat doit maintenant déterminer si les allégations portent sur une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement « qui se poursuit »⁵¹. Le Secrétariat constate que les prétendues omissions d'assurer l'application efficace de la loi sont parfaitement documentées dans le

⁴⁶ Voir, par exemple, la communication SEM-97-005 (*Biodiversité*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) et communication SEM-98-003 (*Grands Lacs*), Décision rendue en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999).

⁴⁷ Paragraphe 45(1) de l'ANACDE : « une organisation ou association scientifique, professionnelle, commerciale, à but non lucratif ou constituée dans l'intérêt du public, qui ne fait pas partie d'un gouvernement et ne relève pas de son autorité; »

⁴⁸ Communication à la p. 2.

⁴⁹ Communication aux pages 13 et 14. La communication contient une description de l'organisation : « L'auteure est une organisation non gouvernementale dont les membres sont des particuliers et des représentants d'autres organisations qui partagent le même intérêt pour la conservation et la protection des salmonidés de la rivière Skeena, en particulier de la truite arc-en-ciel. Les membres en question pratiquent la pêche dans cette rivière [...] »

⁵⁰ Communication à la p. 14.

⁵¹ Le Secrétariat a souvent indiqué que les allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace de la loi doivent respecter l'exigence « temporelle », c'est-à-dire porter sur une situation qui semble « se poursuivre » lors de la présentation de la communication. C'est ce qu'on a observé dans les cas suivants : SEM-97-03 (*Fermes porcines du Québec*), p. 9, « la communication respecte les exigences temporelles du paragraphe 14(1), [...] en plus de préciser qu'un grand nombre de ces infractions se poursuivent toujours. »; SEM-99-02 (*Oiseaux migrateurs*), p. 4 : « la communication met l'accent sur des omissions alléguées qui se poursuivent. Elle satisfait donc à l'exigence énoncée dans la première phrase du paragraphe 14(1). » Voir aussi SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*), Décision du Secrétariat, note 31.

cas des permis de pêche au filet maillant et à la senne délivrés en 2006⁵², mais que les allégations d'omission d'appliquer efficacement la législation de l'environnement semblent s'échelonner depuis au moins 2005 jusqu'au moment de la communication⁵³. L'auteure fournit en outre les chiffres relatifs à la pêche commerciale pratiquée de 2000 à 2007, et les sommaires de la Partie sur la conformité et l'application de la loi durant les années en question, ainsi que les sections des examens d'après-saison effectués par le MPO en 2007 et 2008⁵⁴.

23. L'information issue de ces examens et d'autres informations fournies dans les annexes à la communication semblent indiquer que la Partie a multiplié ses efforts d'application de la loi en 2007 et 2008 par rapport à 2006 : elle a augmenté les heures de patrouille et émis des avertissements et porté des accusations pour non-respect des conditions de permis⁵⁵. Les données de 2009 relatives à l'observation et à l'application n'ont pas été intégrées à la communication, et il semble qu'elles n'étaient pas disponibles lors de sa présentation. Par contre, les données fournies ne permettent pas vraiment de déterminer en quoi la preuve d'un regain d'efforts d'application de la loi porte directement sur le domaine dans lequel, selon l'auteure, les lois visées ne sont pas appliquées efficacement⁵⁶. Il semble par ailleurs que les allégations de non-respect des conditions de permis par les bateaux dotés de bassins de réanimation, et la remise à l'eau des espèces non visées en prenant soin de leur nuire le moins possible couvrent également une période antérieure à 2006, et que de telles allégations portent sur une situation qui se poursuivait en 2008⁵⁷, malgré la multiplication des efforts d'application

⁵² Communication à la p. 7. L'auteure fait référence aux permis visés par la communication : « Les permis de pêche visés par la présente communication sont les permis de pêche du saumon au filet maillant et à la senne sur la côte nord-ouest du Pacifique, délivrés par le Ministre en 2006, en vertu de la *Loi* et de l'article 19 du RPP, à chaque pêcheur pour un bateau bien précis. »

⁵³ Communication aux pages 13 et 15 et annexe M à la p. 77. L'auteure fait référence à une poursuite privée, mais précise qu'elle « ne règle pas le problème que constitue la non-application persistante de la loi par le gouvernement canadien », et indique qu'il s'agit d'un problème qui se poursuit : « Les poursuites privées [...] ne constituent pas une option viable pour l'application efficace de la loi lorsqu'on observe de nombreuses infractions à la loi fédérale. » L'auteure inclut un échange de courriels survenu le 8 août 2006 à propos de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace des lois visées : « [É]tant donné que la saison de pêche [2006] était terminée pour cette année-là, on pourrait régler les problèmes de non-application l'année suivante. » (communication à la p. 12). Plus loin dans la communication, l'auteure affirme que « les efforts limités d'application de la loi à la pêche commerciale en eau salée depuis 2006 ne témoignent pas d'un regain de conformité de la part des pêcheurs. » Elle ajoute que « le MPO observait encore un problème important lié aux navires à filet maillant, qui n'utilisaient pas de bassins de réanimation durant la pêche au saumon » : communication à la p. 13.

⁵⁴ Voir l'annexe E de la communication (Counterpoint Consulting, données pour 2004 à 2007, Tableau 11) à la p. 2, et l'annexe J (sommaires du MPO sur la conformité et l'application de la loi, 2000 à 2007).

⁵⁵ Voir les annexes J à N de la communication, particulièrement pour 2007 et 2008 (annexes L et M).

⁵⁶ Les données sur la conformité et l'application de la loi qui ont été fournies portent sur une vaste zone, qui inclut la rivière Skeena, mais s'étend au-delà de celle-ci.

⁵⁷ Voir l'annexe A de la communication, à la p. 83, qui allègue qu'en 2005, il y avait apparemment des problèmes de conformité liés aux bassins de réanimation et à la remise à l'eau des prises accessoires en veillant à nuire le moins possible au poisson.

de la loi⁵⁸. En outre, les allégations relatives aux effets néfastes des efforts d'application de la loi, qui visent de façon disproportionnée les personnes pratiquant la pêche récréative et les pêcheurs autochtones (plutôt que les pêcheurs commerciaux) portent sur une situation qui prévalait lors de la présentation de la communication⁵⁹. Pour ces raisons, le Secrétariat considère que les allégations figurant dans la communication satisfont à l'exigence temporelle énoncée dans l'introduction du paragraphe 14(1).

24. L'introduction du paragraphe 14(1) de l'ANACDE autorise le Secrétariat à examiner la communication d'une organisation non gouvernementale ou d'une personne « alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement⁶⁰ ». Le Secrétariat va maintenant déterminer, premièrement, si les lois visées constituent une « législation de l'environnement » et, deuxièmement, si les allégations dénoncent l'omission « d'assurer l'application efficace » de cette législation.

Lois de l'environnement visées

25. L'auteure allègue que la Partie a omis d'assurer l'application efficace de trois alinéas du paragraphe 22(1), ainsi que du paragraphe 22(2) du RPDG. Le Secrétariat a examiné les dispositions relatives aux conditions de permis contenues dans les alinéas 22(1) *a*), *h*) et *s*) du RPDG, ainsi qu'aux modifications apportées aux conditions de permis, au paragraphe 22(2) du RPDG, afin de déterminer s'il s'agit de lois de l'environnement tels que les définissent l'article 14 et le paragraphe 45(2) de l'ANACDE. L'auteure affirme par ailleurs que « la Partie ne respecte pas ses obligations en vertu du paragraphe 5(1) de l'[ANACDE]⁶¹. » L'alinéa 45(2) *a*) de l'ANACDE stipule avec pertinence que, aux fins du paragraphe 14(1) et de la Partie V,

⁵⁸ Voir l'annexe M de la communication (sommaire à la mi-saison de la conformité et de l'application de la loi en ce qui concerne la conservation et la protection de la côte nord, du 1^{er} avril au 1^{er} novembre 2008), p. 68 :

« Cette saison, les employés de Prince Rupert affectés à la C et P ont principalement évalué les préoccupations exprimées à propos de la pêche commerciale au filet maillant dans les zones 3 et 4, car un grand nombre de bateaux ne respectaient pas, dès le début de la pêche, les exigences liées aux bassins de réanimation. En raison de cette pratique inacceptable, le MPO a demandé fermement aux membres de l'industrie de l'aider à améliorer le taux de conformité relativement à cet important outil de gestion. »

⁵⁹ Communication aux pages 12 et 13 : « Seulement 10 % du temps passé à patrouiller dans la zone de pêche au saumon (209 heures) ont été consacrés à la pêche commerciale[;] les 90 % restants ont été consacrés à la pêche récréative et autochtone. Ces pourcentages n'ont pas changé de façon significative les années suivantes. [...] L'omission par les bateaux de pêche commerciale de réanimer les espèces interdites et de les remettre à l'eau nuit beaucoup plus à la remontée des populations de saumons et de truites arc-en-ciel vulnérables que les infractions des personnes pratiquant la pêche récréative et des pêcheurs autochtones. »

⁶⁰ Paragraphe 14(1) de l'ANACDE.

⁶¹ Communication à la p. 2

« législation de l'environnement » désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant : [...] (iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spéciale à l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.⁶²

26. Le paragraphe 22(1) du RPDG confère au Ministre le pouvoir d'établir les conditions des permis de pêche afin d'assurer la conservation et la protection du poisson :

22. (1) En vue d'une gestion et d'un contrôle appropriés des pêches, et de la conservation et de la protection du poisson, le Ministre peut intégrer à un permis toute condition qui ne contrevient pas au présent Règlement ou à un des règlements listés au paragraphe 3(4) et, en particulier, sauf disposition contraire, il peut définir les conditions applicables à n'importe lequel des éléments suivants :

a) les espèces et les quantités de poisson dont la capture ou le transport est autorisé;

[...]

h) le type, la taille et la quantité d'engins et d'équipement que les pêcheurs sont autorisés à utiliser, ainsi que la façon dont ils ont le droit de les utiliser;

[...]

s) la séparation des poissons par espèce à bord du bateau[.]

27. Le paragraphe 22(2) du RPDG confère au Ministre le pouvoir de modifier un permis aux fins de conservation et de protection du poisson :

Le Ministre peut, aux fins de conservation et de protection du poisson, modifier les conditions d'un permis.

28. Le Secrétariat considère que le paragraphe 45(2), ainsi que les alinéas 22(1)a), h) et s) et le paragraphe 22(2) du RPDG, mentionnés dans la communication, sont des lois de l'environnement, qui ont pour objet la protection de l'environnement grâce à la protection des espèces de poisson (par exemple les « espèces [...] sauvages » sur le

⁶² Sous-alinéa 45(2)a)(iii) de l'ANACDE.

territoire de la Partie⁶³. Dans certaines circonstances d'application, les lois visées peuvent avoir également pour objet la gestion de la pêche ou de l'exploitation commerciale, de la pêche de subsistance et de la récolte de ressources naturelles par les Autochtones, mais ces éléments ne semblent pas constituer l'objet premier des lois visées. En outre, les allégations contenues dans la communication portent directement sur l'application efficace des conditions de permis « destinées à protéger et à conserver certains types de poisson [...] »⁶⁴. Par contre, le Secrétariat ne prend pas en considération les allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace des conditions des permis détenus par les pêcheurs autochtones, car ces permis semblent assujettis à des lois autres que les lois visées, et l'auteure n'a pas réussi à démontrer de quelle façon lesdites lois s'appliquent à ces allégations⁶⁵.

29. Par ailleurs, le Secrétariat ne prendra pas en considération l'allégation de l'auteure selon laquelle la Partie « ne respecte pas ses obligations en vertu du paragraphe 5(1) de l'[ANACDE] », parce que, comme il l'a mentionné dans des décisions précédentes, l'ANACDE n'est pas considéré comme une « législation de l'environnement » au sens du paragraphe 45(2) et des articles 14 et 15 — sauf si une Partie a intégré l'ANACDE ou des dispositions de l'Accord à ses textes de lois nationaux⁶⁶. Ce n'est pas le cas au Canada.

⁶³ Le Secrétariat rappelle la communication SEM-97-001, *BC Hydro*, qui portait sur la gestion fédérale/provinciale des pêches en Colombie-Britannique, et précise que l'application efficace des lois qui font l'objet de la communication semble incomber au gouvernement fédéral, comme c'était le cas pour *BC Hydro*, même si cette communication traite d'une partie différente de la *Loi sur les pêches* :

« 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. » (Dossier factuel *BC Hydro*, p. 17, 2000).

En outre, sur son site Web, le MPO précise ce qui suit : « Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) et la province de la Colombie-Britannique se partagent la gestion et la protection des stocks de poissons dans le réseau de la rivière Skeena. Le MPO est responsable de la conservation des populations de saumons dans la rivière et de la gestion des pêches qui les visent. La Colombie-Britannique, quant à elle, est responsable de la conservation des populations de saumons arc-en-ciel et de la pêche récréative qui les vise. » Voir <http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/back-fiche/2008/pr08-fre.htm> (consulté pour la dernière fois le 3/05/2010).

⁶⁴ Communication à la p. 2.

⁶⁵ Le PGIP 2006-2007 de la région du Pacifique pour le saumon (Annexe A de la communication, p. 59), mentionne ceci : « L'accès des Premières nations à la pêche au saumon à des fins alimentaires, sociales et cérémonielles est géré au moyen de permis communautaires. Ces permis énoncent les caractéristiques et les niveaux de prise ciblés par groupes de Premières nations. »

⁶⁶ Voir SEM 98-001-03 (*Guadalajara*), décision rendue en vertu du paragraphe 14(1) (2003), qui mentionne dans un extrait pertinent :

Allégations à propos de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi

30. Le Secrétariat doit maintenant déterminer si les allégations contenues dans la communication SEM-09-005 portent sur l'omission d'assurer « l'application efficace » de la législation de l'environnement, conformément à ce que stipule l'introduction du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Le Secrétariat a interprété à maintes reprises le paragraphe 14(1) afin d'exclure les allégations relatives à une incohérence du texte de loi lui-même. Il considère que l'ensemble de la communication dénonce des omissions d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement de la Partie, au lieu de dénoncer des incohérences dans les textes de loi.

31. Le Secrétariat va maintenant examiner chaque alinéa du paragraphe 14(1) de l'ANACDE (a à f).

a) *la communication « est présentée par écrit et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat; »*

32. Le Secrétariat considère que la communication répond au critère énoncé à l'alinéa 14(1)a) de l'ANACDE, car elle a été rédigée en anglais, qui est une langue officielle désignée par les Parties pour la présentation des communications⁶⁷.

« Les auteurs citent également les alinéas 5 (1j) et l), et les articles 6 et 7 de l'ANACDE, qui portent respectivement sur les mesures gouvernementales d'application des lois et règlements environnementaux, l'accès des parties privées aux recours et les garanties procédurales. Le Secrétariat pense qu'en règle générale, dans la mesure où ces articles imposent des obligations aux Parties (Canada, Mexique et États-Unis), le recours que propose l'Accord lorsqu'une Partie a apparemment omis de s'acquitter de ses obligations incombe aux autres Parties. L'article 14 de l'ANACDE décrit le processus exclusif permettant aux organisations non gouvernementales et aux personnes d'alléguer qu'une Partie n'assure pas l'application efficace de sa législation de l'environnement. Ce n'est que si une personne ou une ONG pouvait réclamer l'application des alinéas 5(1j) et l) et des articles 6 et 7 de l'ANACDE en invoquant les lois nationales d'une Partie que ces dispositions pourraient justifier une communication en vertu de l'article 14 de l'Accord. Parce que les auteurs n'indiquent pas qu'ils ont réclamé l'application des alinéas 5(1j) et l) et des articles 6 et 7 de l'ANACDE en invoquant les lois nationales de la Partie ou fait part de cette question à ladite Partie, nous ne pouvons pas conclure que les allégations selon lesquelles ces dispositions ne sont pas appliquées répondent effectivement aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. En bref, le Secrétariat considère que les allégations selon lesquelles les alinéas 5(1j) et l) et les articles 6 et 7 de l'ANACDE n'ont pas été appliqués efficacement ne répondent pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. »

⁶⁷ L'article 19 de l'ANACDE stipule que « [l]es langues officielles de la CCE seront le français, l'anglais et l'espagnol. » Parallèlement, la section 3.2 des Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (les « Lignes directrices ») stipule ceci : « La communication peut être rédigée en français, en anglais ou en espagnol, langues que les Parties ont désignées pour la présentation des communications. »

- b) *la communication « identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane; »*

33. La communication contenait le nom et l'adresse postale de l'auteure et de la personne qui l'a déposée. L'énoncé du nom et de l'adresse de la personne ou de l'organisation présentant la communication suffit au Secrétariat pour identifier clairement l'auteure, à savoir la North Coast Steelhead Alliance. Le Secrétariat considère que l'auteure et l'organisation sont clairement identifiées, et donc que la communication répond au critère énoncé à l'alinéa 14(1)b)⁶⁸.

- c) *la communication « offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation; »*

34. L'auteure fournit plusieurs rapports, documents et communications échangés avec le MPO, dont certains ont été obtenus grâce à la *Loi sur l'accès à l'information* de la Partie⁶⁹. La documentation fournie à l'appui de la communication provient de diverses sources, comme les avis du MPO⁷⁰, les permis de pêche⁷¹ et les rapports de consultants⁷², qui sont tous liés aux allégations contenues dans la communication⁷³. En particulier, les rapports et documents joints en annexe portent sur les pêches dans la rivière Skeena et sur la côte nord-ouest du Pacifique, et couvrent les périodes pertinentes indiquées dans les allégations⁷⁴. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat considère que la communication fournit suffisamment d'information pour lui permettre de l'examiner, et répond donc au critère énoncé à l'alinéa 14(1)c).

⁶⁸ À cet égard, voir SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*), Décision en vertu du paragraphe 14(3) (8 avril 2009), alinéa 25a).

⁶⁹ Annexe C de la communication. Les documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sont 38 courriels envoyés par des fonctionnaires du MPO à propos des pêches dans la rivière Skeena à divers fonctionnaires provinciaux et aux autorités du MPO, entre le 25 août et le 7 septembre 2006.

⁷⁰ Annexes G et H de la communication. L'avis de pêches justifié par une variation était daté du 19 août 2006, pour la zone C; l'avis de pêches relatif aux filets maillants était daté du 29 août 2006, pour les zones de gestion 4 et 5.

⁷¹ Annexe F de la communication : exemple de permis de pêche du saumon au filet maillant pour la période allant du 2 juin 2006 au 31 mars 2007.

⁷² Annexes D et E de la communication : Rapport de Walters, C.J., Lichatowich, J.A., Peterman, R.M. et Reynolds, J.D., *Report of the Skeena Independent Science Review Panel*, présenté au ministère des Pêches et des Océans et au ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique le 15 mai 2008, 140 pages; et Counterpoint Consulting, *Economic Dimensions of Skeena Watershed Salmonid Fisheries*, octobre 2006, 111 pages.

⁷³ La communication mentionne plusieurs sites Web à l'annexe A, Ministère des Pêches et des Océans, *Pacific Region, Integrated Fisheries Management Plan, IFMP, Salmon Northern B.C. 1 June 2006 to 31 May 2007*, 86 pages, pages 3 à 8.

⁷⁴ Annexe A de la communication, *PGIP* 1^{er} juin 2006 au 31 mai 2007.

d) la communication « semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production; »

35. En se basant sur l'information dont il dispose actuellement, le Secrétariat considère que la communication satisfait aux critères énoncés à l'alinéa 14(1)d), car elle semble chercher à promouvoir l'application des lois visées plutôt qu'à harceler l'industrie⁷⁵. En prenant la présente décision, le Secrétariat note que l'auteure de la communication est notamment inquiète à propos de ce qu'elle qualifie d'efforts disproportionnés d'application de la loi aux personnes pratiquant la pêche récréative. Toutefois, elle analyse également des données comparatives sur les efforts d'application de la loi déployés par les fonctionnaires du MPO à propos des permis de pêche commerciale, récréative et autochtone pour 2006, 2007 et 2008⁷⁶. Selon l'auteure, ces données montrent que les priorités du MPO en matière d'application de la loi ont un effet néfaste sur la remontée des « populations de saumons et de truites arc-en-ciel vulnérables ». L'information dont dispose le Secrétariat ne lui permet pas d'affirmer que l'auteure entretient une relation concurrentielle avec les détenteurs de permis commerciaux mentionnés dans sa communication, ou qu'elle est elle-même un concurrent susceptible de retirer un avantage économique de la communication.

36. Le Secrétariat considère également que la communication semble mettre l'accent sur les actes et les omissions allégués de la Partie, conformément à la ligne directrice 5.1, plutôt que sur la conformité d'une société ou d'une entreprise déterminée pratiquant la pêche dans la rivière Skeena. Pour ces raisons-là, le Secrétariat pense que la communication satisfait au critère énoncé à l'alinéa 14(1)d).

e) la communication « indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie »;

37. L'auteure mentionne que les questions soulevées dans la communication ont été transmises à la Partie, par écrit et oralement, par des personnes représentant divers intérêts sur le plan environnemental et récréatif⁷⁷. L'auteure fournit des renseignements indiquant qu'elle a fait part de ses préoccupations à propos de l'application des conditions de permis par écrit en 2006, 2007 et 2008 au ministère des Pêches et des

⁷⁵ Le Secrétariat s'est inspiré de la section 5.4 des Lignes directrices, qui stipule que, pour déterminer si la communication vise « à promouvoir l'application efficace de la législation, plutôt qu'à harceler une branche de production », le Secrétariat déterminera : « a) si la communication met l'accent sur les actes ou omissions d'une Partie plutôt que sur le respect de la législation de l'environnement de la part d'une société ou d'une entreprise déterminée, particulièrement lorsque l'auteur est un concurrent qui pourrait en retirer un avantage économique; b) la communication semble futile. »

⁷⁶ Communication à la p. 12.

⁷⁷ Communication à la p. 13. Voir l'annexe N, Lettre au ministre du MPO datée du 25 janvier 2007.

Océans, ainsi qu'à ses autorités chargées de faire appliquer les lois visées⁷⁸. L'auteure a inclus des copies des courriels envoyés en 2008 au détachement de Prince Rupert du MPO en vue de l'application de la loi⁷⁹, et des lettres qu'elle a envoyées à l'autorité compétente⁸⁰. L'auteure a inclus en annexe d'autres communications entre les fonctionnaires de la Colombie-Britannique et l'autorité compétente à propos des problèmes d'application de la loi en ce qui concerne les pêches dans la rivière Skeena⁸¹. Pour toutes ces raisons, le Secrétariat considère que la communication satisfait aux critères énoncés à l'alinéa 14(1)e).

f) la communication « est déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie. »

38. Enfin, le Secrétariat détermine si la communication a été présentée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie. L'auteure indique que son adresse se trouve à Hazelton (C.-B.), Canada. Le Secrétariat juge donc que la communication satisfait à l'exigence de l'alinéa 14(1)f).

B. Facteurs énoncés au paragraphe 14(2)

39. Le Secrétariat examine une communication en vertu du paragraphe 14(2) quand il juge qu'elle répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Ayant déterminé dans la section précédente que la communication satisfaisait effectivement aux exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE, le Secrétariat va maintenant l'examiner en vertu du paragraphe 14(2), afin de déterminer s'il devrait demander une réponse de la Partie à la communication.

40. Le paragraphe 14(2) de l'ANACDE se lit comme suit :

⁷⁸ Certaines communications étaient des reportages/articles de médias décrivant les protestations du maire de Prince Rupert en 2006.

⁷⁹ Communication, Preuve K : copies de trois courriels envoyés par le président de la Coast Steelhead Alliance on Compliance, et sommaires de l'application de la loi (Enforcement Summaries) envoyés au superviseur du détachement chargé de la conformité et de l'application de la loi, datés du 16 janvier 2008, du 11 février 2008 et des 22 et 23 juillet 2008.

⁸⁰ Communication à la p. 13. Voir l'annexe N, Lettres au ministre du MPO, incluant celle du 25 janvier 2007. Les autres lettres présentées à l'annexe N étaient adressées aux responsables des US Scientific Certification Systems (5 février 2007) et au ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique (4 février 2007). Des copies de ces deux dernières lettres ont été transmises au ministre des Pêches et des Océans, qui est l'autorité compétente.

⁸¹ Annexe B de la communication : courriels envoyés par les fonctionnaires du MPO au ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, p. 23 à 26.

Lorsqu'il décidera s'il y a lieu de demander une telle réponse, le Secrétariat cherchera à déterminer :

- a) s'il est allégué que la personne ou l'organisation qui présente la communication a subi un préjudice;
- b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord;
- c) si les recours privés offerts par la législation de la Partie ont été exercés;
- d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse⁸².

a) s'il est allégué que la personne ou l'organisation qui présente la communication a subi un préjudice

41. Premièrement, le Secrétariat détermine si la communication fait état de préjudices causés à la personne ou à l'organisation qui l'a présentée en vertu de l'alinéa 14(2)a). En s'appuyant sur les lignes directrices 7.4 a) et b), the Secrétariat détermine en outre si le préjudice allégué est imputable, selon l'auteure, à la présumée omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, et si le préjudice allégué est relié à la protection de l'environnement⁸³. L'auteure dit être « une organisation non gouvernementale de l'environnement dont les membres sont des particuliers et des représentants d'autres organisations qui partagent le même intérêt pour la conservation et la protection des salmonidés de la rivière Skeena, en particulier de la truite arc-en-ciel⁸⁴. » L'auteure affirme que ses membres pratiquent la pêche dans cette rivière, et allègue que « toute atteinte à la viabilité des stocks de poisson porte préjudice (alinéa 14(2)a)) à l'ensemble de l'écosystème, ce qui comprend les êtres humains, les autres espèces de poisson et leur habitat⁸⁵. » L'auteure affirme également que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* « en autorisant les pêcheurs commerciaux de saumon sur la côte nord-ouest du Pacifique, en Colombie-Britannique (Canada) à ne pas respecter les conditions de permis visant à protéger et à conserver certains types de poisson, principalement la truite arc-en-ciel, qui sont capturés comme des "prises accessoires"⁸⁶. » Le Secrétariat conclut que la communication allègue que

⁸² Paragraphe 14(2) de l'ANACDE.

⁸³ Alinéa 14(2)a) de l'ANACDE et lignes directrices 7.4a) et b).

⁸⁴ Communication à la p. 14.

⁸⁵ Communication à la p. 14.

⁸⁶ Communication à la p. 2.

l'organisation a subi un préjudice, et respecte donc les dispositions de l'alinéa 14(2)a), et que cette allégation est liée à la protection de l'environnement.

- b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord*

42. Le Secrétariat s'est appuyé sur l'alinéa 14(2)b) afin de déterminer si la communication soulève des questions dont une étude approfondie permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs de l'Accord. À cet égard, la communication contient des renseignements détaillés sur les pratiques exemplaires de préservation et de conservation du poisson, ainsi que des informations sur les méthodes d'application de la loi au secteur des pêches. Une étude plus approfondie des questions soulevées dans la communication serait donc « propice à la réalisation des objectifs » de l'ANACDE, énoncés aux alinéas 1a), f), g) et h)⁸⁷.

- c) si les recours privés offerts par la législation de la Partie ont été exercés*

43. Conformément à l'alinéa 14(2)c), le Secrétariat a cherché à déterminer si des recours privés offerts par la Partie avaient été exercés. Pour ce faire, il s'est également basé sur la ligne directrice 7.5b)⁸⁸. L'auteure affirme que « il n'existe aucun recours privé réaliste (alinéa 14(2)c))⁸⁹. » Selon la communication, « [s]oit l'auteure n'est pas habilitée à utiliser des recours civils, soit elle juge qu'une telle option n'est pas pratique⁹⁰. » En outre, l'auteure mentionne que, « [m]ême si les citoyens canadiens ont le droit d'intenter des poursuites privées en invoquant des infractions à la *Loi sur les pêches* et à ses règlements d'application lorsque le gouvernement refuse d'appliquer ces textes, le procureur général suspend généralement ces procédures et, en tout cas, elles ne permettent pas de régler le problème systémique que constitue la non-application

⁸⁷ Les objectifs en question sont les suivants :

- a) encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures;
- f) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales;
- g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales;
- h) encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales [.]

⁸⁸ En vertu de la ligne directrice 7.5, « [i] En vérifiant si les recours privés offerts par la Partie visée en vertu de sa législation ont été exercés, le Secrétariat cherche à déterminer : [...] b) si des démarches raisonnables ont été entreprises pour exercer de tels recours avant de présenter une communication, en tenant compte du fait que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours. »

⁸⁹ Communication à la p. 15.

⁹⁰ Communication à la p. 15.

persistante de la loi par le gouvernement canadien⁹¹. » Elle allègue que « [l]es poursuites privées [...] ne constituent pas une option viable pour l'application efficace de la loi lorsqu'on observe de nombreuses infractions à la loi fédérale⁹². »

44. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat pense que l'auteure ne semble pas avoir accès aux recours privés offerts par les lois de la Partie, même si, de son propre aveu, elle n'est pas en mesure de les invoquer pour des raisons financières. Le Secrétariat constate que l'alinéa 14(2)c) ne définit pas le terme « recours privés », même s'il suppose qu'on peut interpréter ce terme dans le contexte du système de justice de la Partie concernée. Dans ce cas-ci, l'auteure a bénéficié des conseils d'un juriste indépendant⁹³. Selon le Secrétariat, le fait d'obtenir les conseils juridiques à propos de l'utilisation de recours privés peut être considéré comme une « démarche » aux termes de la ligne directrice 5.6. Il note également que l'expression « y compris les recours privés exercés » dans cette même ligne directrice apparaît après le mot « démarches ». À ce sujet, l'auteure a indiqué qu'elle ne pensait pas, après avoir obtenu des conseils juridiques, qu'il serait pratique d'utiliser des recours privés. On peut considérer que la ligne directrice 7.5b) aborde cette situation. Il semble que l'auteure n'ait pas exercé de recours privés au sens où elle n'a pas porté ses allégations devant les tribunaux. Mais elle a entrepris d'autres « démarches », notamment en participant aux discussions relatives aux plans de gestion intégrée des pêches du gouvernement⁹⁴, en déployant des efforts afin d'obtenir des informations du gouvernement grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, et en communiquant avec la Partie à propos des questions à l'étude⁹⁵. En outre, l'auteure joint à sa communication un rapport contenant la plainte adressée par un citoyen au chef de secteur du MPO pour le bureau régional de gestion de la ressource de Prince Rupert, dans lequel il relate ce dont il a été témoin, et qui contient la réponse du chef de secteur⁹⁶. Aux termes de la ligne directrice 7.5a), le Secrétariat considère qu'il ne semble que pas l'éventuelle préparation d'un dossier factuel chevaucherait ou entraverait des recours privés et, aux termes de la ligne directrice 7.5b), il semble que l'auteure ait entrepris des démarches raisonnables pour exercer des recours privés; en outre (comme on l'a vu précédemment), elle affirme avoir rencontré des obstacles en cherchant à exercer ces recours. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat considère que la communication satisfait aux critères énoncés à l'alinéa 14(2)c).

⁹¹ Communication à la p. 15.

⁹² Communication à la p. 15.

⁹³ Communication à la p. 15, paragraphe 2.

⁹⁴ Communication à la p. 2. Le Skeena Watershed Committee et le Plan de gestion intégrée des pêches de 2006 sont mentionnés par l'auteure dans les notes en bas de page 2 et 4.

⁹⁵ Communication à la p. 2.

⁹⁶ Communication aux pages 10 et 11. La plainte du citoyen et le rapport présenté au MPO figurent à l'annexe I. Le courriel du MPO daté du 8 août 2006 figure à l'annexe C, p. 19.

d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse

45. En ce qui concerne l'alinéa 14(2)d) et en se basant sur la ligne directrice 7.6⁹⁷, le Secrétariat cherche à déterminer si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement de moyens d'information de masse. En examinant la communication et ses annexes, on constate que l'auteure mentionne que celle-ci est principalement basée sur des informations obtenues des gouvernements fédéral et provincial, de l'industrie et des chercheurs⁹⁸, mais aussi sur la participation directe de l'auteure aux activités de pêche dans la rivière Skeena et sur la côte nord-ouest de la Colombie-Britannique.

46. Le Secrétariat considère que le contenu de la communication n'est pas tiré uniquement de moyens d'information de masse. Aux termes de la ligne directrice 7.6, on peut considérer que l'auteure a eu accès par des moyens raisonnables à d'autres sources d'information (principalement des documents gouvernementaux) et s'appuie sur ces sources pour avancer ses allégations.

IV. CONCLUSION

47. Pour les motifs énoncés ci-dessus, le Secrétariat a décidé, en s'appuyant sur les Lignes directrices, que la communication SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*) satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. Après avoir également pris en considération les critères énoncés au chapitre 14(2) et les lignes directrices correspondantes, le Secrétariat décide en outre que la communication justifie la demande d'une réponse au gouvernement du Canada.

48. Dans sa réponse, la Partie voudra peut-être inclure des informations relatives aux allégations de l'auteure selon lesquelles le Canada omet d'assurer l'application efficace des alinéas 22(1)a), h) et s) et du paragraphe 22(2) du RPDG. Le gouvernement du Canada voudra peut-être, dans la mesure où c'est possible, inclure des informations sur les efforts qu'il a déployés pour assurer l'application efficace des lois de l'environnement visées, de 2000 à aujourd'hui⁹⁹. En particulier, la Partie voudra peut-être intégrer à sa

⁹⁷ La ligne directrice 7.6 se lit comme suit :

« En vérifiant s'il est justifié de demander une réponse à la Partie visée lorsque les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse, le Secrétariat détermine si l'auteur avait accès, par des moyens raisonnables, à d'autres sources d'information ayant un rapport avec l'allégation que contient la communication. »

⁹⁸ Communication à la p. 15.

⁹⁹ On a choisi 2000 comme année de référence parce qu'apparemment, c'est cette année-là qu'on a commencé la pêche sélective en appliquant le plafond de 24 %. En utilisant cette année comme année de

réponse des informations relatives à deux points : 1) efforts d'application de la loi dans la zone faisant l'objet de la communication, et mesure dans laquelle ces efforts permettent de conserver et de protéger le poisson conformément aux lois visées; 2) information concernant l'affectation de ressources d'application de la loi, et allégations de l'auteure selon lesquelles un nombre disproportionné de pêcheurs non commerciaux est ciblé, ce qui aurait des effets néfastes sur la conservation et la protection du poisson¹⁰⁰.

49. Le Secrétariat demande au gouvernement du Canada de répondre à la communication conformément au paragraphe 14(3) de l'Accord, et mentionne que toute réponse devra normalement être reçue dans les 30 jours suivant la présente décision. Une copie de la communication et de ses annexes a été transmise à la Partie sous pli séparé.

50. Reconnaissant qu'une réponse du gouvernement du Canada peut contenir des informations confidentielles et qu'il rendra publics les motifs à l'appui de sa décision de recommander ou non la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat rappelle que le paragraphe 17.3 des Lignes directrices recommande à la Partie de fournir son propre résumé de l'information confidentielle qui sera dévoilée au public.

Respectueusement soumis,

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)
par : Marcelle Marion
Conseillère juridique, Unité des communications sur les questions d'application

(original signé)
par : Dane Ratliff
Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

référence, on pourrait faire la lumière sur les questions soulevées dans la communication. Voir l'annexe B de la communication, p. 29.

¹⁰⁰ Le Secrétariat note qu'à cet égard, toute réponse pourrait inclure des informations sur « un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire » et « toute « décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux », conformément au paragraphe 45(1) de l'ANACDE.

c.c. : M. David McGovern, représentant suppléant du Canada, Environnement Canada
M^{me} Michelle DePass, représentante suppléante des États-Unis, EPA
M. Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique, Semarnat
M. Evan Lloyd, directeur exécutif de la CCE
Auteurs