

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée

Auteur : North Coast Steelhead Alliance
Représenté par : Richard Overstall
Partie visée : Canada
Date de la communication : 15 octobre 2009
Date de la notification : 12 août 2011
N° de la communication : SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*)

I. RÉSUMÉ

1. Les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») prévoient une procédure en vertu de laquelle toute personne ou toute organisation non gouvernementale peut 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 ») commence par examiner les communications afin de déterminer si elles satisfont aux critères énoncés au paragraphe 14(1)¹ et aux Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (les « Lignes directrices »). Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, il détermine, conformément aux dispositions du paragraphe 14(2), si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie à l'ANACDE mentionnée dans la communication. À la lumière d'une éventuelle réponse de la Partie concernée, et conformément à l'ANACDE et aux Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, en exposant les raisons d'une telle recommandation conformément au 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.
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

¹ Tout au long du présent document, le mot « article » ou « paragraphe » désigne un article/paragraphe de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, à moins d'indication contraire.

² On peut trouver tous les détails relatifs aux diverses étapes du processus, ainsi que les précédentes décisions du Secrétariat et les dossiers factuels, sur le site Web de la CCE : <http://www.cec.org/communications> [visité pour la dernière fois le 12 août 2011].

« communication ») au Secrétariat, conformément à l'article 14 de l'ANACDE. L'auteure affirme que le Canada omet d'assurer l'application efficace des alinéas 22(1) *a*), *h*) et *s*) et du paragraphe 22(2) du *Règlement de pêche (dispositions générales)* (le « RPDG »), principalement en ce qui concerne les conditions des permis de pêche délivrés aux pêcheurs commerciaux de saumon dans la rivière Skeena, à l'intérieur des terres de la côte nord de la Colombie-Britannique, au Canada³.

3. Le 18 mai 2010, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2), demandé une réponse au Canada⁴. Le 30 juillet 2010, le Canada a répondu conformément au paragraphe 14(3) (la « réponse »)⁵.
4. Le Secrétariat a déterminé que la réponse ne laissait pas en suspens les questions fondamentales soulevées dans la communication à propos de l'application efficace des lois mentionnées par l'auteure. Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE et à l'article 9.6 des Lignes directrices, le Secrétariat informe le Conseil par les présentes qu'à la lumière de la réponse de la Partie, il ne pense pas qu'il soit justifié de constituer un dossier factuel, et explique ses raisons ci-après.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

5. La communication a été initialement résumée aux pages 2 à 7 de la décision rendue le 18 mai 2010 par le Secrétariat⁶.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

6. Conformément au paragraphe 14(3) de l'ANACDE, la réponse du Canada a été préparée conjointement par le ministère des Pêches et des Océans (MPO) et Environnement Canada (EC)⁷. Le Canada précise qu'en réponse aux questions soulevées dans la décision du Secrétariat du 18 mai 2010, il s'engage à :
 - 1) identifier les efforts d'application de la loi dans la zone faisant l'objet de la communication, et la mesure dans laquelle ces efforts permettent de conserver et de protéger le poisson conformément aux lois visées;
 - 2) fournir des renseignements concernant l'affectation de ressources d'application de la loi, et les allégations de l'auteure selon lesquelles un

³ Communication, p. 14.

⁴ SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (18 mai 2010), accessible en ligne à l'adresse : http://www.cec.org/Storage/88/8492_09-5-DET_14_1_2_fr.pdf [visité pour la dernière fois le 12 août 2011].

⁵ Réponse du gouvernement du Canada à la communication SEM-09-005 (30 juillet 2010) (la « réponse »).

⁶ Décision rendue par le Secrétariat le 18 mai 2010, *supra*, note 4.

⁷ Réponse, p. 2.

nombre disproportionné de pêcheurs non commerciaux est ciblé, ce qui aurait des effets néfastes sur la conservation et la protection du poisson⁸.

7. La réponse commence par une analyse des rôles et responsabilités du gouvernement. Le Canada fait observer qu'en vertu de la *Loi constitutionnelle* de 1867, le gouvernement fédéral est responsable « de la protection et de la conservation des ressources halieutiques du pays⁹. » Le MPO est le ministère fédéral qui gère les pêches en tenant compte des rôles et responsabilités établis par la *Loi sur les pêches*, selon « des pratiques crédibles, étayées par la science, abordables et efficaces¹⁰. » Le Canada précise que le MPO « a la responsabilité de la gestion de l'espèce dans les eaux avec marée et sans marée, y compris les pêches des Premières nations, les pêches commerciales et récréatives dans les eaux avec marée, les pêches de saumon dans les eaux sans marée. Il doit aussi assurer la protection de l'habitat des poissons¹¹. » Le Canada fait observer que les fonctionnaires provinciaux de la Colombie-Britannique sont responsables « des pêches en eau douce d'espèces autres que le saumon ». La province est notamment responsable « de la détermination de l'état des stocks et de la gestion des pêches directement liées à la truite arc-en-ciel [...]»¹². Selon la Partie, le Canada et la Colombie-Britannique ont élaboré un protocole de gestion des pêches¹³ « pour guider les gouvernements fédéral et provincial dans la gestion coopérative des populations de truites arc-en-ciel¹⁴. »
8. Le Canada précise que les efforts liés à l'application de la loi en matière de pêche « ne peuvent pas faire l'objet d'une discussion sans tenir compte de l'approche de gestion générale du MPO¹⁵. » Le Canada ajoute que le MPO utilise les plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) comme outils « pour diriger la conservation et l'utilisation durable des ressources marines et pour gérer la pêche d'espèces précises dans une région donnée¹⁶. »
9. Selon le Canada, le « principal » objectif d'un PGIP est « la mise en place d'un cadre de planification pour : 1) la conservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques et 2) le processus de gestion d'une pêche donnée pendant une période définie¹⁷. » En outre, le Canada précise que, dans le cas du saumon, les PGIP sont élaborés tous les ans pour les côtes Nord et Sud de la Colombie-Britannique¹⁸.

⁸ *Ibid.*

⁹ Réponse, p. 3

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Réponse, p. 4.

¹² *Ibid.*

¹³ Réponse, Annexe 1, « Protocole de gestion des pêches en vertu de l'Entente Canada-Colombie-Britannique sur la gestion de la pêche du saumon du Pacifique » (1999).

¹⁴ Réponse, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

10. Le Canada note que le PGIP regroupe l'information nécessaire à la gestion et à la promotion de la conformité, qu'il est inclusif et que sa préparation suppose des « consultations générales » avec les intervenants intéressés par la gestion des pêches, comme les Premières nations et les personnes pratiquant la pêche récréative et commerciale¹⁹.
11. Selon le Canada, « [s]i les renseignements reçus indiquent que les retours de poissons sont supérieurs ou inférieurs aux prévisions, il est possible de mettre en œuvre des mesures non envisagées dans le cadre du PGIP²⁰. » Le Canada fait également observer que le PGIP peut guider la prise de décisions de gestion durant la saison, « qui servent à faire face à diverses éventualités, telles que les montaisons non prises en compte dans les prévisions²¹. »
12. Le Canada explique comme suit le lien entre le PGIP et certaines mesures d'application de la loi :

La nature inclusive du processus utilisé pendant l'élaboration des PGIP et pendant la gestion des pêches en saison jette les bases des activités d'application de la loi entreprises par le MPO. Les PGIP peuvent par exemple définir des mesures de gestion prévoyant certaines restrictions sur les engins, la fermeture de secteurs ou des périodes de fermeture, et le personnel chargé de l'application de la loi doit surveiller les pêches pour assurer la conformité avec ces mesures²².

13. Le Canada indique que la Direction générale de la conservation et de la protection « est chargée de l'application de la *Loi sur les pêches* et des règlements connexes²³. » Les agents des pêches « qui travaillent dans ces bureaux sont responsables des activités d'application de la loi qui ont lieu partout au pays²⁴. » Selon le Canada, la division de conservation et de protection compétente pour ce qui est de la pêche dans la rivière Skeena est le bureau du détachement de Prince Rupert, qui administre les tronçons inférieurs et les abords de la rivière Skeena (secteurs statistiques 3, 4 et 5)²⁵. Le Canada ajoute que ce bureau de détachement est « responsable de la conformité et de l'application de toutes les dispositions de la *Loi sur les pêches* à toutes les pêches (c.-à-d. en mer et en eau douce, y compris la pêche du saumon, du hareng, des poissons de fond, des coquillages, des crustacés et d'autres espèces) et à tous les habitats dans le secteur faisant l'objet de la communication²⁶. »

¹⁹ Réponse, p. 6. Voir aussi l'annexe 2, « PGIP du saumon de la côte Nord 2007-2008 », p. 13.

²⁰ Réponse, p. 6.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Réponse, p. 7.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.* Voir aussi la réponse, Annexe 3, « Carte des détachements de conservation et de protection 2007 », et Annexe 4, « Carte des secteurs statistiques de la côte Nord ».

14. Selon le Canada, pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'application de la *Loi sur les pêches* et des règlements connexes, la Direction générale de la conservation et de la protection s'appuie sur trois « piliers » de la gestion de la conformité :
1. Éducation et intendance partagée, notamment l'encouragement de la conformité volontaire grâce à des initiatives éducatives officielles (p. ex. campagnes de publicité et de promotion) et non officielles (p. ex. communications, réunions), ainsi que la participation aux processus de planification, la construction de relations avec les groupes de participants et la prestation de services de recommandations et des conseils sur les exigences réglementaires.
 2. Suivi, contrôle et surveillance, notamment l'observation des activités de pêche, l'inspection des navires et des installations, la vérification de la conformité avec les règlements et les conditions de la licence et, le cas échéant, la mise en œuvre de procédures judiciaires ou autres en cas de non-conformité.
 3. Enquête sur les cas graves, enquête approfondie à long terme sur les cas de non-conformité grave et de collusion étendue dans le cadre des activités illégales liées à la pêche et à la vente de poisson²⁷.
15. Le Canada mentionne également que le MPO est « très actif dans un certain nombre de secteurs », par exemple pour la désignation et la formation d'agents des pêches, les processus de PGIP, la délivrance des permis et la publication régulière de bulletins sur les procédures d'application de la loi. Le Canada considère ces secteurs comme des mesures d'application de la loi, notamment en ce qui concerne l'article 5 de l'ANACDE²⁸.
16. Le Canada parle de l'ampleur du défi que représente la gestion de la pêche dans la rivière Skeena et l'application des lois en vigueur²⁹, précisant que la montaison d'espèces de poisson ciblées (p. ex., diverses espèces de saumon) chevauche celle d'espèces non ciblées (comme la truite arc-en-ciel) « en termes de périodes et de disponibilité pour la pêche »³⁰. Le Canada précise en outre ceci :

²⁷ Réponse, p. 7 et 8. Soulignement dans l'original.

²⁸ *Ibid*, p. 8. Voir aussi la réponse, Annexe 2, où l'on précise que les opérations de conformité et d'application de la loi visant la côte Nord se traduisent généralement par le suivi mesures obligatoires de pêche sélective, par exemple les dispositions applicables aux bassins de réanimation, au déchargement à l'aide d'épuisettes, aux exigences de déclaration des prises accessoires (p. ex., appels en mer et journaux de bord), aux périodes courtes, aux hameçons sans barbe (pêche récréative et pêche à la traîne) et à la remise à l'eau obligatoire des espèces interdites - *supra*, note 19, p. 24.

²⁹ Réponse, p. 8.

³⁰ Réponse, p. 8.

La truite arc-en-ciel est un poisson de pêche de loisir de valeur, et sa rétention dans le cadre des pêches commerciales est interdite [dans l'ensemble de la Colombie-Britannique]. Toutes les truites arc-en-ciel capturées doivent être remises à l'eau avec le moins de dommages possible³¹.

17. Le Canada explique qu'il a pris des mesures visant à réduire les « prises accessoires », c'est-à-dire la prise d'espèces non ciblées comme la truite arc-en-ciel durant la saison de pêche commerciale du saumon³². Il fait observer ceci : « En nombre important, ces prises peuvent avoir un effet néfaste sur les populations non ciblées, notamment sur les stocks de truites arc-en-ciel ou d'autres espèces, car elles empêchent les poissons d'atteindre leurs frayères³³. » Le Canada ajoute que des mesures ont été prises pour limiter les effets de la pêche sur la rivière Skeena, par exemple :

[...] la non-rétention de certaines espèces, la modification des engins et des méthodes de pêche, et des périodes de fermeture précise ou des réductions des taux de prise de saumons rouges quand les stocks ne sont pas assez importants³⁴.

18. Le Canada énumère les autres mesures de gestion qui pourraient être prises grâce à des conditions d'obtention des permis conformes aux paragraphes 22(1) et (2) du RPDG. Ce règlement tient compte, par exemple :

[...] des espèces et des quantités de ces dernières pouvant être pêchées ou transportées (paragraphe 22(1)(a) du *Règlement (général) sur les pêches*); du type, des dimensions et de la quantité des engins et du matériel de pêche qu'il est permis d'utiliser, ainsi que de la manière dont ils doivent être utilisés (alinéa 22(1)(h) du *Règlement (général) sur les pêches*); et de la séparation des poissons selon leur espèce à bord du navire (paragraphe 22(1)(s) du *Règlement (général) sur les pêches*³⁵).

19. Le Canada mentionne que le taux de prises accessoires fait partie des « variables importantes » pour la conservation et la protection de la truite arc-en-ciel, et explique comment il contribue à la durabilité des stocks sans causer de dommages, à condition que les prises se maintiennent au taux convenu ou à un taux inférieur :

Les prises accessoires causées par la prise commerciale, au taux convenu ou à un taux inférieur, ne doivent toutefois pas être considérées comme néfastes à la conservation des espèces non

³¹ Réponse, p. 9.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Réponse, p. 9 et 10.

ciblées³⁶.

20. Le Canada mentionne que les intervenants liés au processus d'établissement du PGIP visant le saumon de la côte Nord³⁷ :

[...] ont établi un taux de prise accessoire de la truite arc-en-ciel limité et uniforme de 24 %, et ce taux est considéré comme le niveau acceptable qui permet aux stocks de truites arc-en-ciel d'atteindre leurs frayères en nombre suffisamment important pour conserver et protéger la viabilité de l'espèce, tout en continuant à offrir des possibilités économiques aux pêcheurs commerciaux³⁸.

21. Le Canada mentionne les effets de l'utilisation de divers types de filets maillants sur les prises accessoires et sur les échappements de saumons rouges, de truites arc-en-ciel (incluant les sous-stocks) et des saumons coho, quinnat et roses de montaison hâtive migrant dans quatre sous-secteurs du secteur 4 (Skeena), tous issus d'un modèle servant à quantifier le taux de prises accidentelles, baptisé « modèle de gestion de la rivière Skeena »³⁹ :

Ce modèle a été élaboré conjointement par des scientifiques de la province de la Colombie-Britannique et du MPO, en 1992. Depuis sa première utilisation en 1994, ce modèle a fait l'objet de modifications importantes et il tient désormais compte de plusieurs méthodes de pêche introduites dans ce secteur depuis pour réduire le nombre de prises accessoires. Parmi ces dernières, on trouve l'utilisation de filets maillants utilisés comme filets suspendus, de salabardage, de traits courts au filet maillant, de filets maillants de demi-longueur et d'autres méthodes et facteurs tels que les viviers de réanimation, la remise à l'eau des captures, le taux de conformité des pêcheurs, la fermeture de certains secteurs, etc.⁴⁰

Selon la documentation fournie par le Canada, le modèle de gestion de la rivière Skeena offre aux gestionnaires un cadre de planification avant la saison, mais ils doivent aussi procéder à une évaluation durant la saison afin de confirmer les estimations de pré-saison⁴¹.

³⁶ *Ibid.* Soulignement dans l'original.

³⁷ Réponse, p. 10. Les intervenants concernés sont les fonctionnaires, les représentants des Premières nations, les pêcheurs commerciaux, les pêcheurs récréatifs et les groupes de conservation.

³⁸ Réponse, p. 10.

³⁹ Voir plus généralement la réponse, Annexe 5, Cox-Rogers, S. *Description of a daily simulation model for Area 4 (Skeena) commercial gillnet fishery*. Can. Man. Rept. Of Fish and Aquat. Science No. 2256. [« Modèle de gestion de la rivière Skeena »]

⁴⁰ Réponse, p. 10 et 11.

⁴¹ Réponse, p. 15.

22. Dans le PGIP du saumon de la côte Nord 2007-2008, fourni par le Canada, les mesures de conformité et les priorités d'application de la loi visant la conservation et la protection du saumon étaient les suivantes :

- blanchiment du poisson pêché à des fins ASR dans les secteurs 3 et 4 de pêche commerciale du saumon, ainsi que d'autres projets de vente illégale;
- augmentation du nombre de patrouilles et suivi des activités de pêche commerciale au filet maillant et à la senne;
- augmentation du nombre de patrouilles et suivi des activités de pêche récréative dans les eaux avec marée et sans marée;
- inspections spécialisées avant la saison et patrouilles durant la saison visant la pêche récréative et sportive;
- poursuite des activités de conformité et d'application de la loi visant la pêche intérieure de démonstration dans la rivière Skeena⁴².

23. Le Canada constate que 2006 « était une année anormale, concernant le nombre d'agents des pêches disponibles dans le pays », et qu'en raison des décisions relatives aux budgets, aux priorités et aux affectations prises en 2004 et en 2005, le détachement de Prince Rupert a connu une réduction considérable du nombre d'agents des pêches⁴³ :

Plus précisément, l'année 2006 a vu une réduction considérable du nombre d'agents des pêches disponibles au bureau du détachement de Prince Rupert, le bureau chargé de la surveillance de la conformité et de l'application de la loi à toutes les pêches qui intéressent l'auteure dans la rivière Skeena. La capacité réduite du détachement de Prince Rupert de 2006 s'est ressentie dans le nombre total d'heures de patrouilles de surveillance des pêches cette année-là [...] ⁴⁴

24. Le Canada mentionne que le nombre total d'heures de patrouille de surveillance des pêches en 2006 :

[...] était inférieur à celui des années suivantes, de 2007 à 2009. Toutes les pêches du saumon en général ont subi un nombre réduit d'heures de patrouille en 2006, autant la pêche commerciale (20,5 h en 2006 contre 187,5 h en 2007) que la pêche récréative (182,25 h en 2006 contre 442,75 h en 2007)⁴⁵.

⁴² Réponse, Annexe 2, PGIP du saumon de la côte Nord 2007-2008, *supra*, note 19, p. 25.

⁴³ Réponse, p. 11.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

25. Le Canada affirme « qu'une comparaison directe des heures de surveillance de la pêche commerciale et de la pêche récréative ne permet pas d'établir une représentation précise de l'effort d'application de la loi, dans la mesure où la période de ces deux pêches est considérablement différente⁴⁶. » Le Canada poursuit en comparant la portée de l'application de la loi à la pêche commerciale et à la pêche récréative à l'aide du nombre d'heures de pêche, des heures de patrouille et du pourcentage d'augmentation de l'étendue des efforts consacrés au détachement de Prince Rupert de 2006 à 2009⁴⁷. Selon le Canada, cette étude montre que les efforts d'application de la loi aux pêches commerciales et récréatives se sont intensifiés après 2006, et démontre que, contrairement à l'affirmation de l'auteure, l'effort d'application de la loi aux pêches récréatives était moins important que celui déployé pour les pêches commerciales⁴⁸.
26. Le Canada poursuit en parlant des résultats de l'application de la loi en 2006, notant que les problèmes de ressources ont causé une baisse du nombre d'infractions constatées pour la pêche récréative et la pêche commerciale⁴⁹.
27. Le Canada mentionne que le nombre d'infractions constatées n'est pas le seul facteur permettant d'analyser l'efficacité des mesures d'application de la loi⁵⁰. Le Canada précise en outre que les prises accessoires de truite arc-en-ciel au taux convenu de 24 % doivent respecter les objectifs de conservation établis⁵¹. Il fournit un tableau indiquant les taux de prises accidentelles dans les secteurs 3, 4 et 5 entre 1994 et 2006 : de 1998 à 2006, ce taux n'a pas dépassé 24 %⁵². Le Canada indique qu'en 2006, même si l'estimation du taux de prises accessoires était assortie d'une relative incertitude, avec des valeurs de 18,4 % à 29,7 %, comme l'indique l'examen d'après la saison des pêches de 2006 du PGIP de 2007-2008, le taux le plus probable était de 24 %⁵³.
28. Le Canada mentionne le manque d'agents des pêches disponibles en 2006⁵⁴. Il fait observer qu'en 2006, des agents des pêches du secteur de la côte Nord (qui inclut la rivière Skeena) ont été affectés à la vallée du bas Fraser, ce qui devait renforcer l'application de la loi et permettre d'établir des priorités régionales⁵⁵. Le Canada précise que, alors que le détachement de Prince Rupert emploie habituellement neuf agents des pêches, il n'en comptait que quatre en 2006, dont deux étaient

⁴⁶ Réponse, p. 12.

⁴⁷ Réponse, p. 13. Voir le tableau 2, Comparaison de l'étendue de l'application de la loi aux pêches commerciales et récréatives du saumon par le détachement de Prince Rupert de 2006 à 2009.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Réponse, p. 14.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Réponse, p. 15. Tableau 3, Taux de prises accidentelles de truite arc-en-ciel dans la rivière Skeena de 1994 à 2006. La note « a » du tableau précise que ce taux a été déterminé par la Comité du bassin hydrographique de la Skeena et a ensuite été intégré aux PGIP annuels.

⁵³ Réponse, p. 14 et 15.

⁵⁴ Réponse, p. 15.

⁵⁵ Réponse, p. 16.

affectés au bas Fraser dans le cadre des priorités régionales; il ne restait donc que deux agents⁵⁶. Le Canada précise que la présence de ces deux seuls agents a limité le nombre d'heures consacré aux patrouilles et aux inspections. De plus, parce que les *Directives nationales sur le travail en solo des agents des pêches* stipulent que les arraisonnements en mer ne doivent pas être réalisés par moins de deux agents, si un agent est indisponible, l'agent restant ne peut pas procéder aux patrouilles et aux inspections⁵⁷.

29. Le Canada parle du processus de gestion intégrée des risques (GIR), créé en 2005 par les responsables de la conservation et de la protection dans le cadre d'un projet pilote (et peaufiné durant les années qui ont suivi), qui « constitue désormais la pierre angulaire de la détermination des priorités à l'échelle du pays, des régions et des secteurs⁵⁸. » En ce qui concerne les priorités de 2006, le Canada note qu'une décision a été prise à l'échelle du secteur et du détachement, en vue de cibler les ventes illégales et la non-conformité des pêches récréatives, en réponse aux niveaux déclarés de non-conformité, et que, même si ces cas de non-conformité avaient été signalés dans le cadre de la pêche commerciale, on disposait de moins de ressources pour l'application de la loi à la pêche commerciale⁵⁹. Le Canada ajoute que, dans tous les cas, les ressources ont été attribuées en toute bonne foi et que « [c]ela ne représente pas un manquement à l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches*⁶⁰. »
30. Le Canada poursuit en décrivant l'augmentation, après 2006, du nombre d'agents des pêches recrutés; le détachement de Prince Rupert a atteint son plein effectif⁶¹. À la lumière des PGIP et des processus de GIR subséquents, le Canada fait également observer que les patrouilles et les programmes de vérification de la conformité visant la pêche commerciale, récréative et des Premières nations se sont multipliés, et que la redéfinition des priorités en matière d'application de la loi a permis de détecter davantage d'infractions de pêche commerciale au filet maillant et à la senne; des accusations ont d'ailleurs été portées relativement au problème des viviers de réanimation utilisés lors de la pêche au filet maillant⁶². En outre, le Canada dit avoir publié un avis de pêches en 2008 exigeant des viviers de réanimation fonctionnels, et même annulé l'ouverture prévue d'une pêcherie commerciale afin d'insister sur ce point⁶³. Le Canada décrit les autres efforts d'application de la loi qui se sont intensifiés, par exemple en ce qui concerne

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Répons, p. 17. Annexe 8, Lignes directrices nationales relatives au travail en solo des agents des pêches, que la Partie juge confidentielles, et dont le Secrétariat préserve la confidentialité conformément à l'article 17 des Lignes directrices.

⁵⁸ Réponse, p. 17.

⁵⁹ Réponse, p. 18.

⁶⁰ Réponse, p. 19.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Réponse, p. 19 et 20. *Voir aussi* l'annexe 9, North Coast C & P Compliance and Enforcement Mid-Season Summary, April 1 to November 1 2008, p. 77.

⁶³ Réponse, p. 20. *Voir aussi* l'annexe 10, Avis de pêches FN 0501 – 24 juillet 2008. Commerciale – Saumon : Secteur C de pêche au filet maillant C – 3, 4 et 5 – Faible conformité.

l'éducation des flottilles commerciales avant la saison et la mise en place d'un plus grand nombre de patrouilles pendant la saison⁶⁴.

31. Le Canada précise que, selon le superviseur de la conservation et de la protection du détachement de Prince Rupert, en 2009, « la conformité des viviers de réanimation dans le secteur des pêches commerciales du saumon s'est radicalement améliorée depuis l'année dernière⁶⁵ ». Le Canada mentionne le rapport d'un groupe d'experts provinciaux-fédéraux, baptisé *Comité d'examen scientifique indépendant de la rivière Skeena*, qui indiquait ceci : « Il n'est pas correct d'affirmer que l'échappement [des truites arc-en-ciel] est supérieur à la moyenne, alors que les pêches commerciales des secteurs 3 à 5 ont été considérablement réduites⁶⁶. »
32. Le Canada conclut sa réponse en mentionnant que l'année 2006 était « anormale »⁶⁷ et que « cela ne représente pas un manquement récurrent à l'application efficace des lois environnementales dans le cadre de la pêche du saumon dans la rivière Skeena⁶⁸. » Il ajoute que « [l]a répartition des heures de patrouille en 2006 témoigne de l'allocation de ressources très limitées à des pêches disparates, en réponse aux enjeux déterminés en matière de conformité⁶⁹. » Le Canada indique que, malgré des ressources limitées consacrées à l'application de la loi, le taux de prises accessoires de truites arc-en-ciel correspondait au taux approuvé de 24 % en 2006; il n'appuie donc pas la conclusion de l'auteure, selon laquelle la capacité d'application minimale de la loi, en 2006, a réduit la viabilité des stocks de poisson, en nuisant à l'ensemble de l'écosystème, y compris aux personnes [...] ⁷⁰. Le Canada mentionne en outre que « rien ne semble indiquer que les truites arc-en-ciel ont été victimes de surpêche » lors des activités de pêche commerciale dans les secteurs 3, 4 et 5⁷¹. Il réaffirme qu'il ne peut corroborer les affirmations de l'auteure lorsque celle-ci dit que le ciblage des pêcheurs amateurs est disproportionné par rapport à celui des pêcheurs commerciaux, et fait observer que, pour 2006, le taux de couverture pour les pêches récréatives ne dépassait que légèrement celui des pêches commerciales⁷². Le Canada ajoute que, durant les années suivantes, les taux de couverture pour les pêches commerciales dépassaient ceux des pêches récréatives⁷³.

⁶⁴ Réponse, p. 20.

⁶⁵ *Ibid.* Voir aussi l'annexe 11, *2009 Post Season Review – Salmon*.

⁶⁶ *Ibid.* Souligné dans l'original. Voir aussi la réponse, Annexe 12, Walters, C.J., J.A.Lichatowich, R.M. Peterman et J.D. Reynolds. *Report of the Skeena Independent Science Review Panel. A report to the Canadian Department of Fisheries and Oceans and the British Columbia Ministry of the Environment*, 15 mai 2008, Partie I.

⁶⁷ Réponse, p. 24

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Réponse, p. 23.

⁷⁰ Réponse, p. 21.

⁷¹ Réponse, p. 22.

⁷² Réponse, p. 23.

⁷³ *Ibid.*

33. Enfin, le Canada affirme qu'il n'y a pas de « manquement récurrent à l'application efficace des lois environnementales dans le cadre de la pêche du saumon dans la rivière Skeena⁷⁴. »

IV. ANALYSE

34. En vertu du paragraphe 15(1) de l'ANCDE, le Secrétariat doit maintenant déterminer si la communication, à la lumière de la réponse du Canada, justifie la constitution d'un dossier factuel. Le paragraphe 15(1) stipule également que, s'il juge qu'un dossier factuel est justifié, il doit en informer le Conseil et fournir les raisons de sa décision. Comme le Secrétariat l'a mentionné dans une précédente décision, « [e]n vertu du paragraphe 15(1), le Secrétariat jouit d'une grande discrétion pour déterminer si une communication justifie ou non la constitution d'un dossier factuel⁷⁵. » Un des facteurs qui ont motivé le Secrétariat à recommander un dossier factuel lors de décisions précédentes rendues en vertu du paragraphe 15(1) est le suivant : après avoir examiné la réponse à la lumière de la communication, y a-t-il des questions fondamentales en suspens qu'un dossier factuel pourrait aider à régler⁷⁶?
35. Dans sa décision datée du 18 mai 2010⁷⁷, le Secrétariat a demandé au gouvernement du Canada de fournir des renseignements relatifs 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. Il a également demandé à la Partie d'insister sur les éléments suivants dans sa réponse :

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

⁷⁴ Réponse, p. 24.

⁷⁵ Voir SEM 01-001 (*Cytrar II*), Décision du Secrétariat en vertu de l'alinéa 14(3)a), datée du 13 juin 2001, p. 5, accessible en ligne à l'adresse : http://www.cec.org/Storage/70/6437_01-1-DET14_3-F.PDF [visité pour la dernière fois le 12 août 2011].

⁷⁶ Voir, par exemple : « Le Secrétariat a conclu que le Canada ne répond pas aux principales questions soulevées dans la communication [...] », dans SEM 03-005 (Technoparc de Montréal), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, daté du 19 avril 2004, p. 2, accessible en ligne à l'adresse : http://www.cec.org/Storage/74/6773_03-5-ADV_fr.pdf [visité pour la dernière fois le 12 août 2011]; et « La réponse et la communication laissent en effet en suspens plusieurs points factuels essentiels en ce qui a trait à la question de savoir si la Partie assure l'application efficace des lois de l'environnement en cause. », dans SEM 97-006 (*Oldman River*), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1), des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel était justifiée, datée du 19 juillet 1999, p. 3, accessible en ligne à l'adresse : http://www.cec.org/Storage/68/6236_97-6-ADV-F.pdf [visité pour la dernière fois le 12 août 2011].

⁷⁷ *Supra*, note 4, p. 21.

nombre disproportionné de pêcheurs non commerciaux est ciblé, ce qui aurait des effets néfastes sur la conservation et la protection du poisson⁷⁸.

36. En ce qui concerne le point 1 de la demande d'informations supplémentaires de la part du Secrétariat à propos des efforts d'application de la loi dans la région visée par la communication et l'efficacité de ces efforts pour la conservation et la protection du poisson, la Partie fournit tout d'abord des renseignements sur le PGIP et son rôle au sein du cadre de planification pour le processus de conservation et de gestion d'un type de pêche donné avant la saison, pendant la saison et après la saison⁷⁹. En outre, la Partie explique de quelle façon le PGIP fait partie des efforts globaux d'application de la loi dans la région visée, incluant les caractéristiques du PGIP, comme les restrictions visant les engins, la fermeture de secteurs ou des périodes de fermeture (qui peuvent figurer dans les conditions des permis) que les employés chargés de l'application de la loi surveillent à propos d'une activité de pêche en particulier⁸⁰. L'auteure a reconnu l'importance du PGIP pour l'application de la loi, mentionnant que le fait d'essayer concrètement de mettre en œuvre un tel plan [section 3.1.6 du PGIP de 2006] démontre un engagement en matière de conservation, qui fait partie du mandat du MPO⁸¹.
37. Comme on l'a vu précédemment, à la lumière des PGIP et des processus de GIR, après 2006, le Canada a multiplié les patrouilles et les programmes de surveillance de la conformité pour les pêches commerciales, récréatives et des Premières nations, et redéfini les priorités des efforts d'application de la loi, ce qui a permis de détecter davantage d'infractions dans le cadre de la pêche commerciale au filet maillant et à la senne, et de procéder à des mises en accusation⁸². Il semble donc que la Partie « essaie réellement d'atteindre » les objectifs énoncés dans le PGIP.
38. Dans sa décision du 18 mai 2010, le Secrétariat faisait observer ceci :
- 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 2008 [...] ⁸³.
39. La réponse fournit des renseignements qui n'étaient pas disponibles au moment de la communication, notamment certaines données sur l'application de la loi pour 2008 et 2009⁸⁴. Le Secrétariat considère que le PGIP et le processus de GIR, à la

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Réponse, p. 4 à 7, 10, 14, 19, 20, 23 et 24, et Annexe 2, *supra*, note 19.

⁸⁰ Réponse, p. 6.

⁸¹ Communication, p. 9.

⁸² *Supra*, paragraphe 30.

⁸³ Décision rendue par le Secrétariat le 18 mai 2010 en vertu des paragraphes 14(1) et (2), *supra*, note 4, paragraphe 23.

⁸⁴ Réponse, Annexe 9, *supra*, note 62; Annexe 11, *supra*, note 65; Annexe 12, *supra*, note 66.

lumière de ce que la Partie qualifie d'année « anormale » (2006), témoignent d'une multiplication des efforts d'application de la loi aux pêches commerciales et récréatives dans le secteur en question; un des résultats concrets produits par ces efforts semble être une meilleure conformité avec les conditions des permis en ce qui concerne les viviers de réanimation, enjeu crucial dans les allégations de l'auteure⁸⁵.

40. Les allégations de l'auteure portent sur l'année 2006, qui témoigne, selon elle, d'une tendance chronique à la mauvaise gestion et à l'application inefficace de la loi⁸⁶. Dans sa réponse, la Partie mentionne le fait que le nombre d'agents des pêches a effectivement diminué, de même que le nombre total d'heures de patrouille en 2006, et fait observer que l'application de la loi aux pêcheurs récréatifs [le taux de couverture pour les pêches récréatives] « ne dépassait que légèrement » celui des pêches commerciales⁸⁷. Comme on l'a vu précédemment, la Partie indique « qu'une comparaison directe des heures de surveillance de la pêche commerciale et de la pêche récréative ne permet pas d'établir une représentation précise de l'effort d'application de la loi, dans la mesure où la période de ces deux pêches est considérablement différente⁸⁸. »
41. Il semble qu'au moment où la communication a été présentée, les allégations relatives à l'efficacité de l'application des conditions de permis et au nombre total d'heures de patrouille étaient des sujets de préoccupation actuels; pourtant, à la lumière des renseignements fournis par la Partie dans sa réponse⁸⁹ (résumés ci-dessus), il est clair que ces allégations ne semblent pas dénoncer une situation qui se poursuit, malgré la déclaration du superviseur de la conservation et de la protection de Prince Rupert, lors de l'examen postérieur à la saison de 2009, selon lequel on pouvait encore apporter des améliorations⁹⁰. Le Secrétariat a observé précédemment que, pour qu'une situation se poursuive au sens de la première partie du paragraphe 14(1), elle doit continuer de produire des effets dans le

⁸⁵ [TRADUCTION] « La sous-section 3(4) est particulièrement pertinente pour la présente communication; elle précise que le navire doit être équipé d'un vivier de réanimation opérationnel, communication, p. 7. Voir aussi la réponse, p. 11 à 15, 19 et 20.

⁸⁶ Communication, p. 13, et Annexe N, Lettre du ministre du MPO datée du 25 janvier 2007. Voir aussi la décision rendue le 18 mai 2010 par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2), *supra*, note 4, paragraphes 12 à 18.

⁸⁷ *Supra*, paragraphe 33.

⁸⁸ Réponse, p. 12. *Supra*, paragraphe 25.

⁸⁹ Réponse, p. 11 à 20.

⁹⁰ La Partie précise que le détachement de Prince Rupert compte actuellement le nombre maximal d'employés, à savoir neuf. Or, le Secrétariat constate que le rapport de 2009 relatif à Prince Rupert dit ceci : [TRADUCTION] « L'actuel point fort du détachement tient à une réduction de 20 % par rapport au nombre d'employés précédent (dix). La gestion de la plupart des activités de pêche supervisées par le détachement est de plus en plus complexe depuis quelques années. Pour cette raison, il est impossible d'examiner bon nombre des problèmes/des activités de pêche, par exemple de prendre des mesures appropriées de vérification et d'application de la loi à propos de la conformité des journaux de bord/des carnets d'étiquettes à poisson dans le cadre de la pêche du saumon au filet maillant. » Annexe 11, *supra*, note 65, p. 70.

présent⁹¹. La Partie fournit dans sa réponse des renseignements démontrant qu'elle [TRADUCTION] « n'autorise pas les pêcheurs commerciaux du saumon en mer, sur la côte nord de la Colombie-Britannique, au Canada, à ne pas respecter les conditions des permis visant la protection et la conservation de certains types de poisson (principalement la truite arc-en-ciel) qui font l'objet de "prises accessoires" »; et c'est une des principales allégations de la communication⁹².

42. En ce qui concerne les allégations de l'auteure relatives aux « prises accessoires », le Secrétariat a examiné la réponse de la Partie à propos du taux de prises accessoires de truites arc-en-ciel, et mentionne que le taux de 24 % n'a pas été dépassé depuis 1998, même si c'est en 2006 qu'on a observé le plus haut taux de prises accessoires durant cette période⁹³. Selon l'auteure, l'absence apparente d'application efficace des lois visées a réduit la viabilité des stocks de poisson et nuit à l'environnement et à l'auteure⁹⁴. La réponse fournit des renseignements sur le processus qu'a utilisé le Comité du bassin hydrographique de la Skeena pour obtenir le taux de prises accessoires, intégré aux PGIP annuels⁹⁵. En outre, la Partie fournit des renseignements sur l'efficacité du modèle de gestion de la rivière Skeena, et aucun de ces renseignements ne semble étayer l'allégation selon laquelle l'absence d'application efficace des lois visées nuit à l'environnement, aux stocks de poisson ou à l'auteure⁹⁶.
43. Le Secrétariat a examiné l'information fournie dans la communication et dans la réponse, et considère que la Partie a appliqué les lois visées et mis en œuvre un processus multipartite efficace pour la gestion des pêches dans la rivière Skeena. Au-delà des activités d'application de la loi déjà mentionnées, la Partie a entrepris un certain nombre d'autres activités qu'on peut assimiler à l'application de la loi conformément au paragraphe 5(1) de l'ANACDE, notamment la nomination d'agents des pêches, la délivrance de permis, la publication régulière de bulletins consacrés aux procédures d'application et l'éducation des pêcheurs avant la saison⁹⁷.
44. Le Secrétariat examine maintenant la deuxième partie de la demande qu'il a adressée à la Partie dans sa décision du 18 mai 2010; il lui réclamait des renseignements sur les ressources allouées à l'application de la loi et sur les 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 poisson⁹⁸.

⁹¹ Voir SEM-09-004 (Exploitation minière au Québec), Décision en vertu du paragraphe 14(1), datée du 20 octobre 2009, p. 7, accessible en ligne à l'adresse : http://www.cec.org/Storage/96/9340_09-4-DETN_14_1_fr.pdf [visitée la dernière fois le 12 août 2011].

⁹² Communication, p. 2.

⁹³ Réponse, p. 14 et 15.

⁹⁴ Réponse, p. 14.

⁹⁵ Réponse, p. 14 et 15, 20 et 21.

⁹⁶ Réponse, Annexe 12, *supra*, note 66.

⁹⁷ *Supra*, paragraphes 15 et 30.

⁹⁸ *Supra*, paragraphe 35.

45. Le Secrétariat considère que la Partie fournit dans sa réponse des renseignements démontrant une augmentation des activités d'application de la loi aux pêches commerciales en ce qui concerne le taux de couverture, qui est passé de seulement 3 % en 2006 à plus de 50 % chaque année qui a suivi⁹⁹. En outre, la Partie fournit des renseignements indiquant qu'il n'y a pas de disparité importante entre le nombre moyen d'infractions observé de 2002 à 2009 entre la pêche commerciale et la pêche récréative, et que le nombre moyen d'infractions constatées est plus élevé pour les pêches commerciales que pour les pêches récréatives¹⁰⁰. Le Secrétariat mentionne toutefois que, malgré l'insuffisance des ressources affectées à l'application de la loi, il est quand même nécessaire de faire appliquer les lois visées. La Partie précise qu'en 2006, un certain nombre de facteurs (problèmes de recrutement, priorité accordée au fleuve Fraser et lignes directrices et priorités internes en matière d'application de la loi) ont rendu plus difficiles les efforts d'application de la loi axés sur la conservation et la protection, en particulier ceux qui visaient les pêcheurs commerciaux¹⁰¹. Malgré le fait que la Partie a fait des efforts en toute bonne foi en 2006 en vue d'appliquer les lois visées, elle reconnaît elle-même que ces efforts ont permis de constater moins d'infractions cette année-là dans le cadre de la pêche commerciale du saumon¹⁰².
46. Le Secrétariat prend note des propos de la Partie relatifs aux efforts qu'elle a faits « en toute bonne foi »¹⁰³. Sans chercher à déterminer si de tels efforts correspondent à la définition de l'application efficace de la législation de l'environnement établie au paragraphe 45(1) de l'ANACDE, le Secrétariat considère que la Partie a fourni des renseignements portant sur l'allégation de l'auteure selon laquelle les pêcheurs non commerciaux étaient ciblés de façon disproportionnée, ce qui aurait des effets néfastes sur la conservation et la protection du poisson¹⁰⁴.
47. Ayant examiné la communication à la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat ne pense pas qu'il y ait des questions fondamentales en suspens qu'un dossier factuel pourrait aider à régler.

V. DÉCISION

⁹⁹ *Ibid*, Tableau 2.

¹⁰⁰ Réponse, p. 12, Figure 2. *Supra*, paragraphes 27, 30 et 31.

¹⁰¹ Réponse, p. 12 à 22. En établissant ce lien, le Secrétariat précise ce qui a rendu difficile l'application de la loi : le problème qui se posait aux agents de conservation et de protection, incapables d'arraisonner les navires en mer s'ils n'étaient pas au moins deux agents, et les deux priorités de la région, à savoir les ventes illégales/le blanchiment du poisson dans des exploitations de pêche commerciale, et l'élaboration d'une charte sur la pêche récréative. Les activités d'application de la loi associées à une priorité pouvaient annuler l'application de la loi associée à l'autre priorité.

¹⁰² Réponse, p. 16.

¹⁰³ Réponse, p. 19.

¹⁰⁴ *Supra*, paragraphes 25, 26 et 33.

48. Après avoir examiné à la fois la communication et la réponse, le Secrétariat ne considère pas que la constitution d'un dossier factuel soit justifiée relativement aux allégations contenues dans la communication SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*), qui portaient sur l'omission par le Canada d'assurer l'application efficace des alinéas 22(1)a), h) et s) et du paragraphe 22(2) du *Règlement de pêche (dispositions générales)*.
49. Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE et à l'article 9.6 des Lignes directrices, le Secrétariat avise par les présentes l'auteure et le Conseil qu'il met fin au processus d'examen de la communication SEM 09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*).

Respectueusement soumis à votre attention ce 12^e jour du mois d'août 2011.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(*original signé*)
par : Evan Lloyd
Directeur exécutif

c.c. : M. Dan McDougall, représentant suppléant du Canada
M. Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique
M^{me} Michelle DePass, représentante suppléante des États-Unis
Auteure