

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
de l'Amérique du Nord**

**Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1), des motifs ayant amené le
Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel est justifiée**

N° de la communication : SEM-00-004

Auteurs : David Suzuki Foundation
Greenpeace Canada
Sierra Club of British Columbia
Northwest Ecosystem Alliance
National Resources Defence Council

Représentés par : Sierra Legal Defence Fund
Earthjustice Legal Defence Fund

Partie visée : Canada

Date de la communication : 15 mars 2000

Date de la notification : 27 juillet 2001

I. Résumé

En vertu de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'« ANACDE » ou l'« Accord »), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat examine les communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée [paragr. 15(1)]. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat, par un vote des deux tiers, de constituer un dossier factuel [paragr. 15(2)].

Le 15 mars 2000, les auteurs ont déposé leur communication dans laquelle ils allèguent que le Canada omet systématiquement d'assurer l'application efficace des paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* relativement à l'exploitation forestière sur des terres privées et publiques en Colombie-Britannique, et qu'il ne respecte pas ses engagements pris dans le

cadre de l'article 7 de l'ANACDE, c'est-à-dire faire en sorte que ses procédures judiciaires soient conformes au principe de l'application régulière de la loi et ouvertes au public. Les auteurs ont fourni des informations à l'appui de leur communication indiquant que : 1) les populations de saumon de la Colombie-Britannique connaissent un grave déclin; 2) ce déclin est en partie attribuable à l'exploitation forestière; 3) certaines activités d'exploitation forestière susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat peuvent être menées sur les terres privées et publiques en Colombie-Britannique en vertu des lois et règlements forestiers de la province; 4) le Canada, qui s'est appuyé sur ces lois et règlements, a réduit ses activités d'examen de la conformité des plans d'exploitation à la *Loi sur les pêches*; 5) le Canada engage rarement des poursuites contre les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique qui contreviennent à la *Loi sur les pêches*; 6) le personnel du ministère des Pêches et des Océans du Canada (ci-après appelé le MPO) est préoccupé par le fait que les lois et règlements provinciaux sur la foresterie ne protègent peut-être pas suffisamment le poisson et son habitat. Les auteurs de la communication décrivent les activités de TimberWest dans trois secteurs du bassin hydrographique Sooke comme exemples d'activités d'exploitation forestière exécutées sur des terres privées qui ont donné lieu à des infractions à la *Loi sur les pêches* et qui n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application adéquate de la loi de la part du Canada.

Le 8 mai 2000, le Secrétariat déterminait que les allégations des auteurs relativement à l'application de la *Loi sur les pêches* satisfaisaient aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et méritaient une réponse de la Partie à la lumière des facteurs énumérés dans ce paragraphe, mais que l'allégation relative au respect de l'article 7 ne satisfait pas à ces critères¹. Le 6 juillet 2000, le Secrétariat recevait une réponse de la Partie relativement aux allégations concernant les activités de la société TimberWest dans trois secteurs du bassin hydrographique. Le Canada n'a toutefois pas répondu à l'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* relativement aux activités d'exploitation forestière. Le présent document constitue la notification du Secrétariat au Conseil, conformément au paragraphe 15(1), selon laquelle certains aspects de la communication, à la lumière de la réponse, justifient la constitution d'un dossier factuel.

II. Résumé de la communication

Dans leur communication, les auteurs font essentiellement deux allégations. Premièrement, ils soutiennent que la Partie omet d'assurer l'application efficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* relativement à l'exploitation forestière sur des terres privées et publiques en Colombie-Britannique. En vertu du paragraphe 35(1), il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson, sauf si une autorisation a été accordée ou si un règlement pris en application du paragraphe 35(2) le prévoit. Le paragraphe 36(3) interdit quant à lui l'immersion ou le rejet de substances nocives dans des eaux où vivent des poissons, sauf si

¹ Voir SEM-00-004 (BC Logging), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (8 mai 2000) (en anglais seulement).

cette immersion ou ce rejet est autorisé par un règlement. Deuxièmement, les auteurs allèguent que la Partie omet d'assurer l'application efficace de certains articles de l'ANACDE. Dans sa décision rendue le 8 mai 2000 en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), le Secrétariat établissait que cette deuxième allégation ne satisfaisait pas aux exigences du paragraphe 14(1) et ne justifiait donc pas la demande d'une réponse à la Partie. Par conséquent, la présente notification ne porte que sur la première allégation, qui est résumée ci-après².

Les auteurs de la communication affirment que, bien que la *Loi sur les pêches* accorde au Canada des pouvoirs et des responsabilités en matière de protection du poisson et de son habitat, le Canada n'agit pas efficacement dans le secteur de l'exploitation forestière en Colombie-Britannique. Ils allèguent que le Canada s'appuie essentiellement sur la réglementation des activités forestières adoptée par la Colombie-Britannique en vertu du *Code d'exploitation forestière* de 1995 pour assurer l'observation de la *Loi sur les pêches*, mais affirment que la Colombie-Britannique autorise régulièrement des activités d'exploitation forestière en vertu du *Code d'exploitation forestière*, activités qui constituent des infractions à la *Loi sur les pêches* sur des terres publiques³. Ils allèguent également que « la province ne prend aucune mesure efficace pour protéger l'environnement » sur les terres privées⁴. Les activités d'exploitation qui sont menées sur les terres privées et les terres publiques, qui ont des répercussions néfastes, qui contreviennent, selon les auteurs, à la *Loi sur les pêches*, et à l'égard desquelles le Canada omet de prendre des mesures d'application efficaces sont les suivantes : coupe à blanc jusqu'aux berges de petits cours d'eau contenant des poissons et de cours d'eau n'en contenant pas; activités de coupe, particulièrement la coupe à blanc, sur des terrains très escarpés et sujets aux glissements, situés à proximité de cours d'eau; abattage et débusquage d'arbres dans de petits cours d'eau⁵.

De fait, les auteurs n'affirment pas que la constitution d'un dossier factuel est justifiée à propos de la pertinence ou de l'efficacité des lois et règlements de la Colombie-Britannique visant les méthodes d'exploitation forestière sur les terres publiques et privées, compte tenu des raisons légales pour lesquelles ces textes ont été adoptés. Ils allèguent plutôt que le fait que le Canada s'appuie sur ces lois et règlements provinciaux ne lui permet pas d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches*. En outre, ils allèguent que le Canada a pris la décision stratégique globale de réduire le rôle des autorités fédérales en ce qui concerne l'examen des méthodes d'exploitation forestière en vue d'assurer le respect de la *Loi sur les pêches*, se fiant plutôt à ces lois et règlements provinciaux; ainsi, l'application inefficace reprochée au Canada est systématique à l'échelle de la Colombie-Britannique.

² On trouvera une description plus complète dans la décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2).

³ Communication, p. 10-12.

⁴ Communication, p. 1.

⁵ Communication, p. 10-12.

A. L'exploitation forestière sur les terres assujetties au *Code d'exploitation forestière de la Colombie-Britannique*

Les auteurs de la communication affirment que le *Code d'exploitation forestière* ne prévoit pas une protection adéquate de ce qu'on appelle les « cours d'eau S4 » sur les terres publiques; aux fins de ce code, la catégorie S4 vise les cours d'eau de moins de 1,5 mètre de largeur où vivent des poissons. Les auteurs renvoient à un rapport de 1997 qui portait sur l'examen de certains secteurs exploités ou dont l'exploitation avait été approuvée en 1996; ce rapport indiquait qu'on avait procédé à une coupe à blanc sur les deux rives de 79 % des cours d'eau S4 dans quatre districts forestiers de la région côtière de la Colombie-Britannique, pratique autorisée par le *Code d'exploitation forestière*⁶. Pour prouver que ces pratiques ont toujours cours, les auteurs ont joint deux plans de développement forestier à leur communication. Ces plans visent la période 2000–2004. Dans les deux plans, on prévoit la conservation de seulement 30 % des arbres, en moyenne, le long des cours d'eau S4, aucune conservation minimale n'étant établie; par ailleurs, un de ces plans prévoit qu'au moins 40 % de la zone d'aménagement des rives des cours d'eau S4 sera exploitée⁷.

En ce qui a trait aux cours d'eau qui ne contiennent pas de poissons, c'est-à-dire les cours d'eau S5 et S6 selon le *Code d'exploitation forestière*, les auteurs de la communication allèguent que « même si les effets d'une sédimentation accrue ou d'une augmentation des températures peuvent être minimes dans un cours d'eau, l'effet cumulatif de ces facteurs dans tous les affluents de cours d'eau où vivent des poissons peut avoir d'importantes répercussions néfastes sur l'habitat du poisson⁸ ». Les auteurs affirment que ces cours d'eau sont peu protégés par le *Code d'exploitation forestière*, voire qu'ils ne le sont aucunement, et que la coupe à blanc le long des berges est pratique courante.

Les auteurs indiquent en outre que les activités d'exploitation forestière dans des secteurs sujets aux glissements de terrain peuvent également avoir des effets néfastes et que ces activités sont généralement autorisées sur les terres publiques en vertu du *Code d'exploitation forestière*. Ils affirment que la coupe à blanc est autorisée sur certaines terres de catégorie V, où le risque de glissement de terrain est d'au moins 70 %. Les auteurs allèguent, par exemple, qu'un examen de 13 plans d'aménagement forestier indiquait que 28 % de toutes les activités de coupe prévues visaient des terres de catégorie V et que 97 % de ces terres devaient faire l'objet d'une coupe à blanc, c'est-à-dire la méthode de coupe la plus susceptible de provoquer des glissements de terrain⁹.

Les auteurs de la communication allèguent également que l'abattage et le débusquage d'arbres dans des cours d'eau S4 où vivent des poissons est régulièrement autorisé en vertu du *Code d'exploitation forestière*. Ils font référence à un rapport de 1997 dans lequel on

⁶ Communication, p. 11, et pièce jointe 2.

⁷ Communication, p. 11-12, et pièces jointes 9 et 10.

⁸ Communication, p. 5.

⁹ Communication, p. 11, et pièce jointe 8.

indique que l'abattage et le débusquage étaient autorisés dans 79 % des cours d'eau S4 visés par le rapport¹⁰. Les auteurs allèguent que l'abattage et le débusquage dans les cours d'eau ne contenant pas de poisson (cours d'eau S5 et S6) sont autorisés et sont pratique courante en vertu du *Code d'exploitation forestière*¹¹.

Les auteurs allèguent que les paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* « sont régulièrement et systématiquement enfreints » par les exploitants forestiers qui utilisent ces méthodes, et qu'« on ne prend aucune mesure efficace et appropriée pour faire observer la loi »¹². Selon les auteurs, les méthodes d'exploitation forestière néfastes utilisées enfreignent la *Loi sur les pêches* à plusieurs égards. Premièrement, elles causent la perte de végétation riveraine, ce qui peut entraîner un déclin à long terme des débris de bois naturels, qui sont essentiels à la création de divers types d'habitat propice au poisson. Deuxièmement, ces méthodes peuvent entraîner une augmentation de la température des cours d'eau, en raison de la perte de couvert forestier riverain, et une sédimentation accrue. Troisièmement, elles peuvent avoir des effets néfastes sur la qualité de l'eau et sur la quantité d'eau, par exemple, en déstabilisant les berges et en augmentant la sédimentation, laquelle a un effet sur le système respiratoire des poissons, cause le remplissage des lits de gravier nécessaires à la fraie et au développement des poissons, réduit la concentration d'oxygène dissout¹³. Les auteurs dressent une liste de secteurs précis où, selon eux, les activités d'exploitation forestière ont causé ou causent des dommages au poisson et à son habitat¹⁴.

B. L'exploitation forestière sur les terres privées

Les auteurs allèguent que ni la Colombie-Britannique, ni le Canada ne prennent des mesures efficaces pour s'assurer que les exploitants forestiers privés de la Colombie-Britannique respectent les dispositions de la *Loi sur les pêches*, « particulièrement en ce qui

¹⁰ Les auteurs semblent faire référence à la pièce jointe 2. Ce document donne toutefois à entendre que le pourcentage serait un peu plus élevé. D'après le rapport, l'abattage et le débusquage des arbres dans les cours d'eau sont expressément interdits dans seulement 12 % des cours d'eau et se sont déroulés dans 82 % des cours d'eau inclus dans la vérification des plans de développement forestier, les plans d'exploitation forestière et les prescriptions sylvicoles (pièce jointe 2, p. 20-21).

¹¹ Communication, p. 10, et pièce jointe 2.

¹² Résumé, p. iii.

¹³ Communication, p. iii et 3-6. Certaines des publications citées par les auteurs à l'appui de leurs allégations au sujet des conséquences néfastes de quelques activités d'exploitation forestière ne sont pas annexées à la communication. Il serait préférable que les auteurs de communication joignent les pages pertinentes de tous les documents auxquels ils font référence, même si ceux-ci viennent étayer une affirmation de fond. Pour accélérer l'examen des communications, les auteurs devraient à tout le moins joindre les parties pertinentes de tout document cité à l'appui de ces affirmations, sauf si le document est facilement accessible au public, aux Parties et au Secrétariat, soit par Internet, soit par un autre moyen de diffusion de masse facilement accessible.

¹⁴ Communication, p. 5, 6, 8-9, et pièces jointes 2, 6, 8 et 14. Bien que certains de ces exemples fassent état d'activités d'exploitation forestière qui se sont déroulées avant 1994, ils sont fournis pour illustrer les répercussions des activités qui, selon les auteurs, s'observent encore aujourd'hui. Les auteurs ne font aucune allégation sur l'omission par la Partie d'assurer l'application efficace de sa législation avant 1994.

concerne des pratiques comme la coupe à blanc jusqu'aux berges de petits cours d'eau et la coupe à blanc dans des secteurs sujets aux glissements de terrain¹⁵ ». Ils affirment que le *Code d'exploitation forestière* ne s'applique pas aux terres privées et que le *Private Land Forest Practices Regulation* (Règlement sur les méthodes d'exploitation forestière sur les terres privées)¹⁶ proposé est « tout à fait inadéquat compte tenu du fait qu'il ne prévoit aucune norme coercitive » et qu'il ne protège pas les petits cours d'eau¹⁷. Plus précisément, ils allèguent que le règlement, qui est maintenant en vigueur, ne prévoit aucune mesure de protection des berges des cours d'eau dont la largeur est inférieure à 1,5 mètre, qu'il prévoit une protection théorique des berges des cours d'eau plus importants, qu'il n'établit aucune restriction utile en ce qui a trait à la coupe à blanc dans les secteurs sujets aux glissements de terrain. Ainsi, selon les auteurs, en se fiant à la réglementation pour assurer l'application de la *Loi sur les pêches*, le Canada omet d'appliquer efficacement cette loi.

Selon les auteurs de la communication, les activités d'exploitation forestière menées par TimberWest sur des terres qui lui appartiennent dans trois secteurs du bassin hydrographique Sooke constituent « un exemple particulièrement inquiétant des activités forestières menées sur des terres privées [...] »¹⁸, et allèguent que le Canada, qui était au courant de la situation, n'a pris aucune mesure contre l'entreprise. Les auteurs mentionnent que, malgré qu'ils aient demandé au Canada d'utiliser les pouvoirs que lui confère le paragraphe 37(2) de la *Loi sur les pêches* et de demander à TimberWest de lui fournir ses plans et devis et de modifier ses activités de manière à se conformer à la *Loi sur les pêches*, le Canada n'a pas répondu à la demande des auteurs de la communication¹⁹.

C. Allégation relative à l'application inefficace

Les auteurs allèguent que, bien que les dommages décrits précédemment soient prévisibles et que « la nature du *Code d'exploitation forestière* ne permette pas d'assurer la conformité à la *Loi sur les pêches*, le gouvernement du Canada semble avoir confié à la province la responsabilité de protéger le poisson et son habitat [...] »²⁰. Ils affirment que le Canada ne participe plus au processus de planification des activités d'exploitation forestière et qu'il omet de prendre de mesures correctives lorsque des dommages sont causés. Ils mentionnent tout particulièrement une lettre du MPO en date du 31 janvier 1996 expliquant ce qui suit :

[Le MPO] est en train de modifier ses procédures de renvoi des projets d'exploitation forestière, compte tenu de la protection accrue des cours d'eau que garantit le *Code d'exploitation forestière*. Ce code protège mieux l'habitat du poisson en étendant la

¹⁵ Communication, p. 8.

¹⁶ Ce règlement est entré en vigueur le 1^{er} avril 2000, soit après la présentation de la communication.

¹⁷ Communication, p. 9.

¹⁸ Communication, p. 8-9. Voir également la pièce jointe 6 [mentionnée comme étant la pièce 5 dans la communication].

¹⁹ Voir la pièce 6 [mentionnée comme étant la pièce 5 dans la communication].

²⁰ Communication, p. 12.

définition d'un cours d'eau contenant du poisson et en élargissant les zones tampons le long des cours d'eau afin de tenir compte des espèces sauvages. Du fait de cette protection accrue des cours d'eau contenant du poisson, les autorités fédérales n'apporteront plus de réponses au cas par cas aux plans de développement forestier. Nous continuerons à participer aux réunions de planification et aux plans de restauration des bassins hydrographiques lorsqu'il sera établi que notre participation peut être bénéfique aux ressources halieutiques.²¹

Les auteurs de la communication fournissent également des documents qui donnent à entendre que de nombreux employés du MPO sont préoccupés par l'inefficacité du *Code d'exploitation forestière* pour ce qui est d'assurer l'observation de la *Loi sur les pêches*²². Les employés sont particulièrement préoccupés par le fait que « les méthodes d'exploitation forestière utilisées [en Colombie-Britannique] prévoient rarement des rideaux riverains qui protègent adéquatement les cours d'eau [S4, S5 et S6] », et ont confirmé que la *Loi sur les pêches* s'applique toujours à l'exploitation forestière à proximité de petits cours d'eau dans la province²³. Le personnel du MPO a également signalé l'existence de normes provisoires qui sont considérées comme acceptables pour ce qui est d'atteindre les objectifs relatifs à l'habitat du poisson, y compris des niveaux de rétention de près de 100 p. 100 dans les zones d'aménagement des berges des cours d'eau S4 (contenant du poisson) et des cours d'eau S5 et S6 (ne contenant pas de poisson) qui se jettent dans des cours d'eau contenant du poisson²⁴.

En ce qui a trait à l'omission alléguée du MPO relativement à la prise de mesures préventives dans le cadre du processus de planification, les auteurs de la communication semblent affirmer que le Canada omet d'utiliser efficacement les pouvoirs que lui confère l'article 37 et de protéger le poisson et son habitat contre les répercussions de l'exploitation forestière²⁵. Pour ce qui est des mesures correctives, les auteurs mentionnent que, même si le MPO entreprend des poursuites contre les propriétaires fonciers et d'autres personnes qui violent la *Loi sur les pêches*, « les statistiques [du MPO] portant sur les trois dernières années indiquent qu'une seule poursuite a été intentée [...] relativement à des activités similaires à celles qui sont décrites dans la communication²⁶ » et que « cette poursuite a été abandonnée par le MPO compte tenu des longs délais²⁷ ».

²¹ Communication, p. 12, et pièce jointe 11.

²² Communication, p. 12; pièce jointe 12, p. 17; lettres jointes à la lettre adressée au Secrétariat par les auteurs le 31 mars 2000.

²³ Lettre de D.M. Petrachenko, directeur général, Région du Pacifique, MPO, à Lee Doney, sous-ministre, ministère des Forêts, le 28 février 2000 (jointe à la lettre adressée au Secrétariat par les auteurs le 31 mars 2000). Cette lettre indique également que le personnel du MPO est d'avis qu'il y a lieu de procéder à un examen des dispositions du *Code d'exploitation forestière* de la Colombie-Britannique qui portent sur l'aménagement des rives.

²⁴ Lettre de G.T. Kosakoski à John Wenger, 7 mars 2000 (jointe à la lettre adressée au Secrétariat par les auteurs le 31 mars 2000).

²⁵ Communication, p. iii et 8; pièce jointe 6; lettre des auteurs au Secrétariat, 31 mars 2000.

²⁶ Communication, p. 12.

²⁷ Communication, p. 12.

III. Résumé de la réponse

Le Canada ne répond pas à l'allégation selon laquelle les activités d'exploitation forestière menées en Colombie-Britannique contreviennent systématiquement aux paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* et que le Canada ne prend aucune mesure d'application efficace. Le Canada fournit les renseignements suivants à ce sujet :

Bien que la communication contienne certaines allégations de nature générale, le Canada constate que seulement trois allégations documentées se rapportent à l'omission d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*. Ces allégations sont les seules qui fournissent suffisamment d'information pour permettre au Canada de répondre à la communication²⁸.

Le Canada ne répond qu'aux allégations selon lesquelles il n'applique pas les paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière de la compagnie TimberWest sur des terres privées à proximité de la rivière Sooke, du ravin Martins (tributaire de la rivière Leech), de la crique De Mamiel (appelée la crique Demanuelle dans la communication).

a) Rivière Sooke

Le Canada affirme qu'il a fait des enquêtes sur les activités de la compagnie TimberWest dans ce secteur entre les mois de mars et de juin 1999, et qu'à la suite de ces enquêtes, il a envoyé une lettre d'avertissement à la compagnie le 27 juin 2000²⁹ dans laquelle il mentionnait que, bien que la zone riveraine ait été perturbée, il ne disposait pas de preuves suffisantes pour déposer une accusation en vertu de l'un ou l'autre des paragraphes de la *Loi sur les pêches*. Le Canada indiquait également dans la lettre qu'il faudrait surveiller les lieux à l'avenir et que le Canada ferait une nouvelle enquête s'il constatait la possibilité que des dommages soient causés à l'habitat du poisson. Le Canada affirme que, lors d'une inspection subséquente menée le 4 juillet 2000, il n'a constaté aucun effet néfaste sur l'habitat du poisson à cet endroit.

b) Ravin Martins

Le Canada affirme que les inspections effectuées le 17 mars 1999 et le 4 juillet 2000 ont permis de constater que les activités d'exploitation forestière qui se déroulent dans le secteur n'ont pas endommagé l'habitat du poisson et qu'il y a peu de risques que des dommages soient causés ultérieurement³⁰.

²⁸ Réponse, p. 1.

²⁹ Annexe 2 de la réponse.

³⁰ Réponse, p. 2.

c) Crique De Mamiel

Le Canada indique qu'il ne peut répondre aux allégations des auteurs de la communication au sujet de l'exploitation forestière dans ce secteur, car une enquête est en cours et des accusations d'infraction à la *Loi sur les pêches* pourraient être portées. Le Canada affirme que, conformément au paragraphe 14(3) et à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, il ne serait pas indiqué pour le Secrétariat de poursuivre l'examen de l'allégation concernant la crique De Mamiel³¹.

IV. Analyse

A. Introduction

La communication est maintenant à l'étape de détermination en vertu du paragraphe 15(1). Avant d'en arriver à cette étape, le Secrétariat doit déterminer si une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et si elle justifie la demande d'une réponse de la Partie compte tenu des facteurs énumérés au paragraphe 14(2). Comme nous l'avons déjà dit, le Secrétariat a déterminé, le 8 mai 2000, que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) relativement à la poursuite de l'examen et que, compte tenu des facteurs énumérés au paragraphe 14(2), elle méritait une réponse de la Partie³².

Le Secrétariat a établi que la communication respectait les critères énoncés à la première phrase du paragraphe 14(1). L'allégation selon laquelle la Partie omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* porte essentiellement sur une omission alléguée d'une Partie d'assurer l'application efficace de sa législation et non sur l'efficacité de la législation elle-même. En outre, la *Loi sur les pêches* est considérée comme une « législation de l'environnement » aux fins de l'ANACDE, son principal objectif étant « de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé [...] »³³. Enfin, la communication porte sur les omissions alléguées de faire observer la loi, ce qui satisfait aux exigences du paragraphe 14(1), c'est-à-dire qu'une communication doit alléguer qu'une Partie « omet » d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

Le Secrétariat a également établi que la communication satisfaisait aux six critères énoncés au paragraphe 14(1). La communication est rédigée en anglais, une langue désignée par la Partie [alinéa 14(1)a)]; elle identifie clairement les organisations dont elle émane [alinéa 14(1)b)]; elle offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication [alinéa 14(1)c)]; elle semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production, en ce qu'elle porte sur les actes ou les omissions d'une Partie plutôt que sur l'observation de la législation par une

³¹ Réponse, p. 2.

³² SEM-00-004 (BC Logging), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (8 mai 2000).

³³ Alinéa 45(2)a) de l'ANACDE.

entreprise donnée [alinéa 14(1)d)]; elle indique que les auteurs ont communiqué la question par écrit à la Partie, et fournit les deux copies de la correspondance envoyée par les auteurs à la Partie et de la réponse reçue [alinéa 14(1)e)]; enfin, elle a été déposée par « une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie » [alinéa 14(1)f)].

En ce qui a trait aux facteurs énumérés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a établi que les auteurs allèguent que les infractions aux articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* commises par les sociétés d'exploitation forestière causent d'importants dommages à l'environnement [alinéa 14(2)a)]. Par ailleurs, la communication soulève des questions dont un examen plus poussé dans le cadre du processus prévu à l'article 14 serait propice à la réalisation des objectifs de l'Accord, car elle allègue que l'omission d'assurer l'application de la législation est importante et que l'application efficace contribuerait à « encourager la protection d'une ressource environnementale importante [...] », à « favoriser [un] développement durable » et à « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales »³⁴ [alinéa 14(2)b)]. Les auteurs de la communication mentionnent que diverses parties ont « demandé instamment au MPO de faire observer la *Loi sur les pêches* [...] » et que les auteurs, notamment, ont entrepris des poursuites en vertu de cette loi et que, dans chaque cas, ces poursuites ont été prises en charge et suspendues par le procureur général de la province [alinéa 14(2)c)]. Enfin, les faits allégués dans la communication ne sont pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse et sont soutenus par une importante documentation [alinéa 14(2)d)].

Comme d'autres communications présentées dans le passé, la communication qui nous occupe allègue une omission d'assurer l'application efficace de la législation dans des cas précis et de manière plus générale. Elle allègue que le Canada omet de manière généralisée et systématique de faire observer les paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique, et illustre cette omission alléguée en citant comme exemple la décision du MPO de ne plus effectuer un examen au cas par cas des plans de développement forestier, confiant de la protection qu'assure aux cours d'eau la réglementation forestière provinciale. Elle donne également l'exemple précis des activités de la société TimberWest dans le bassin hydrographique Sooke. Le Secrétariat a déjà établi, dans le passé, que les articles 14 et 15 s'appliquent tout autant aux communications faisant état de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi dans le cas d'un incident particulier qu'à celles qui portent essentiellement sur des omissions alléguées d'assurer l'application efficace de la loi de manière générale et systématique³⁵. De même, le Conseil,

³⁴ Communication, p. 15, qui renvoie aux alinéas 1a), b) et g) de l'ANACDE.

³⁵ Voir la communication SEM-98-004 (BC Mining), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001). Pour une analyse plus complète des motifs de cette décision, voir la communication SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (15 décembre 2000). Voir également la communication SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (29 octobre 1999) (« Les communications [...] qui mettent l'accent sur l'efficacité des mesures d'application dans un contexte d'infractions généralisées [...] sont plus susceptibles d'être examinées par la Commission que celles qui

à l'unanimité, a donné instruction au Secrétariat de préparer des dossiers factuels relativement à des allégations précises d'omission d'assurer l'application efficace de la loi³⁶, ainsi qu'à des allégations d'omission généralisée et systématique³⁷.

Le type d'application inefficace systématique auquel fait référence cette communication est comparable à l'omission systématique d'appliquer la loi, dénoncée dans la communication *BC Hydro*. Les auteurs de cette communication alléguent notamment que, parce que le Canada jugeait le processus de planification de l'utilisation de l'eau en Colombie-Britannique suffisant pour qu'il ne soit pas nécessaire d'autoriser les installations de BC Hydro à endommager l'habitat du poisson en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, il omettait systématiquement d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*³⁸. De la même façon, les auteurs allèguent ici que, parce que le Canada se fie systématiquement à la réglementation de la Colombie-Britannique visant les méthodes d'exploitation forestière pour justifier un rôle moins actif des autorités fédérales dans l'application de la *Loi sur les pêches*, il omet d'assurer l'application efficace de cette même loi.

C'est pourquoi, adoptant l'approche observée régulièrement dans les précédentes communications, le Secrétariat a conclu que l'allégation relative à l'omission de faire observer les paragraphes 35(1) et 36(3) par la société TimberWest dans le bassin hydrographique Sooke et l'allégation relative à l'omission généralisée et systématique de faire observer ces mêmes dispositions par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique satisfont aux critères énoncés à l'article 14.

En vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat doit déterminer si la communication justifie, à la lumière de la réponse fournie par le Canada, la constitution d'un dossier factuel. Toujours en vertu du paragraphe 15(1), si le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, il doit en informer le Conseil en indiquant ses motifs. Comme il est indiqué ci-après, le Secrétariat a établi qu'il est justifié de constituer un dossier factuel pour réunir des renseignements additionnels sur l'efficacité des mesures prises par le Canada pour faire observer la *Loi sur les pêches* par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique.

B. Motifs justifiant la constitution d'un dossier factuel

Le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel relativement à plusieurs des questions soulevées dans la communication. Les auteurs allèguent que le Canada omet de manière généralisée et systématique d'assurer l'application efficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* dans le contexte de l'exploitation forestière sur les

allèguent que la législation n'a pas été appliquée efficacement dans des cas d'infraction isolés. Ceci étant dit, la Commission peut évidemment juger pertinent d'étudier ces dernières selon les circonstances. »)

³⁶ SEM-96-001 (Cozumel) et SEM-98-007 (Metales y Derivados).

³⁷ SEM-97-001 (BC Hydro).

³⁸ SEM-97-001 (BC Hydro), Dossier factuel final, paragr. 54 (11 juin 2000).

terres publiques et les terres privées en Colombie-Britannique. La communication, qui s'appuie sur des données indiquant un grave déclin des populations de saumon dans cette province, soulève d'importantes questions sur le fait que le Canada s'en remet au règlement de la Colombie-Britannique sur les méthodes d'exploitation forestière pour assurer l'observation et l'application efficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*.

La communication contient des informations détaillées sur un seul cas — les activités de la société TimberWest dans le bassin hydrographique Sooke — qui, selon les auteurs, constituent une infraction aux articles 35 et 36, et ce, à trois égards. Le Secrétariat ne partage toutefois pas l'opinion du Canada selon laquelle les auteurs de la communication ne fournissent pas suffisamment d'informations pour étayer leur allégation d'omission généralisée et systématique d'assurer l'application efficace de la loi pour permettre au Canada de fournir une réponse valable ou pour justifier la poursuite de l'examen.

Les auteurs allèguent que le Canada se repose dans une trop grande mesure sur les lois et règlements provinciaux en matière de foresterie et que ces lois et règlements ne protègent pas efficacement les petits cours d'eau où vivent des poissons, ainsi que ceux qui ne contiennent pas de poissons mais qui se jettent dans des cours d'eau en contenant. Les auteurs étayaient ces allégations en fournissant notamment des données sur l'important déclin des populations de saumon en Colombie-Britannique, des renseignements indiquant que le règlement provincial sur les méthodes d'exploitation forestière tant sur les terres publiques que sur les terres privées n'empêche pas l'exécution d'activités qui sont susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat, des statistiques indiquant la mesure dans laquelle les plans de développement forestier approuvés par la Colombie-Britannique ont donné lieu à l'adoption de méthodes d'exploitation qui sont susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat, des renseignements sur les façons dont ces méthodes nuisent au poisson et à son habitat, de la documentation relative aux examens moins sévères qu'a fait le MPO des plans de développement forestier compte tenu de l'existence du *Code d'exploitation forestière* de la Colombie-Britannique³⁹, des renseignements sur le laxisme en matière de poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches* relativement aux activités forestières en Colombie-Britannique, ainsi que des documents faisant état des préoccupations du personnel du MPO quant à l'inefficacité du règlement provincial sur la foresterie pour protéger adéquatement le poisson et son habitat. La communication cite également un exemple d'exploitation forestière qui, selon les auteurs et le Canada, semble avoir donné lieu à des infractions à la *Loi sur les pêches*.

Le Canada a répondu aux allégations au sujet de TimberWest, mais il n'a rien dit au sujet de l'allégation d'omission généralisée et systématique de faire observer efficacement la *Loi sur les pêches* par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique. Plus précisément, le Canada n'a fourni aucune information sur la façon dont il s'assure que ces exploitants respectent les articles 35 et 36, ni sur les mesures qu'il prend lorsque des infractions sont

³⁹ Communication, p. 12, et pièce jointe 11.

commises, ni non plus sur l'efficacité de ces mesures⁴⁰. À ces égards, la réponse du Canada ne permet pas de faire la lumière sur les principales questions soulevées dans la communication. Par conséquent, la constitution d'un dossier factuel est justifiée relativement aux questions décrites ci-après.

1. Allégation relative à l'omission généralisée d'assurer l'application efficace des paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* en Colombie-Britannique

Les auteurs font de nombreuses allégations, étayées de divers documents, au sujet de l'inefficacité prétendue des mesures prises par le Canada pour faire appliquer la *Loi sur les pêches* relativement à l'exploitation forestière sur les terres privées et publiques en Colombie-Britannique. Ensemble, ces allégations soulèvent d'importantes questions sur l'application efficace par le Canada de la *Loi sur les pêches* dans le secteur de l'exploitation forestière en Colombie-Britannique.

Les auteurs expliquent d'abord que les ressources halieutiques sont très importantes pour le Canada et que le déclin, voire la disparition de populations de poissons dans l'ouest du pays a d'importantes répercussions négatives sur l'écologie, les Autochtones et l'économie⁴¹. Les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui portent sur la protection de l'habitat et la prévention de la pollution témoignent d'une reconnaissance de l'importance des ressources halieutiques au Canada. Les auteurs de la communication, qui font référence à plusieurs études, décrivent également l'importance des secteurs forestiers riverains pour l'habitat du poisson⁴².

Ensuite, les auteurs allèguent que certaines activités d'exploitation forestière ont des effets extrêmement destructeurs à long terme sur l'habitat du poisson : disparition de la végétation le long des cours d'eau; modification de la température de l'eau; diminution de la quantité et de la qualité de l'eau à cause (notamment) des dépôts de limon ou de sédiments⁴³. La réponse du Canada confirme que les méthodes d'exploitation à propos

⁴⁰ Cependant, l'information relative à ces questions existe peut-être ou pourrait être recueillie. Par exemple, il serait utile de regrouper les résultats de toutes les analyses que le Canada a pu effectuer à l'appui de sa politique nationale visant à réduire le niveau d'intervention du gouvernement fédéral dans les plans de développement forestier, compte tenu de la protection qu'assure aux cours d'eau la réglementation provinciale.

⁴¹ Communication, p. 2.

⁴² Communication, p. 2-3. À l'appui de ces affirmations, les notes ii et iii de la communication renvoient à deux publications qui ne sont pas annexées à la communication et que le Secrétariat n'a pu obtenir.

En plus des rapports cités par les auteurs, d'autres documents qui sont joints à la communication soutiennent les allégations relatives à l'importance des secteurs forestiers riverains pour l'habitat du poisson. Voir pièce 2, p. 1 et 3; pièce 3 (omble à tête plate); pièce 14, p. 9-14; lettre de D.M. Petrachenko, directeur général de la Région du Pacifique du MPO à Lee Doney, sous-ministre des Forêts, en date du 28 février 2000; lettre de G.T. Kosakoski à John Wenger, en date du 7 mars 2000.

⁴³ Communication, p. 3-5, et pièce jointe 2. À l'appui de cette allégation, les auteurs citent un certain nombre de publications qu'ils n'ont pas jointes à leur communication. Voir les notes v à xvi de la communication. Ces

desquelles les auteurs expriment des préoccupations peuvent avoir, sur le poisson et son habitat, des effets qui enfreignent la *Loi sur les pêches*⁴⁴. Les auteurs précisent qu'en plus des cours d'eau contenant du poisson, les cours d'eau qui n'en contiennent pas jouent un rôle important dans la préservation de l'habitat du poisson, et peuvent eux aussi subir les effets destructeurs des activités forestières, ce qui nuit ensuite au poisson et à son habitat⁴⁵.

Les auteurs de la communication font en outre référence à des études menées dans certaines régions de la Colombie-Britannique, qui établissent un lien entre, d'une part, les activités d'exploitation et, d'autre part, la diminution du nombre de saumons et la détérioration de leur état de santé⁴⁶. Les études évoquées par les auteurs semblent avoir essentiellement porté sur les méthodes d'exploitation forestière antérieures à l'entrée en vigueur du *Code d'exploitation forestière* et de l'ANACDE, mais les auteurs affirment que les activités forestières causant une diminution du nombre de saumons et une détérioration de leur état de santé se poursuivent aujourd'hui. Ils font tout particulièrement référence aux activités de TimberWest, et mentionnent de récents plans d'exploitation prévoyant le recours à des méthodes susceptibles de nuire au poisson et à son habitat⁴⁷. En outre, ils allèguent que les dommages causés aux pêches par les activités d'exploitation forestière sur lesquelles ils concentrent leurs attaques sont systématiques, parce que ces activités sont habituellement et systématiquement autorisées par les règlements de la Colombie-Britannique applicables à l'exploitation forestière.

Enfin, et c'est le point le plus important, les auteurs de la communication affirment que le Canada n'agit pas efficacement en s'appuyant sur la réglementation provinciale des méthodes d'exploitation pour faire appliquer la *Loi sur les pêches*. Ils mentionnent les règlements provinciaux visant les méthodes d'exploitation sur les terres publiques, ainsi que la réglementation de la Colombie-Britannique visant les activités forestières sur les terres privées. De plus, pour prouver que l'omission alléguée d'appliquer efficacement la loi est généralisée et systématique, ils mentionnent une décision du MPO consistant à réduire le niveau d'examen des plans de développement forestier à l'échelle de la province, à la lumière de la protection que garantit aux cours d'eau la réglementation provinciale des méthodes d'exploitation forestière.

En ce qui concerne les terres publiques, les auteurs affirment que la Colombie-Britannique réglemente l'exploitation forestière sur ces terres à l'aide du *Code d'exploitation forestière*,

allégations sont également étayées par les documents joints à la communication. Voir la pièce jointe 2, p. 1 et 3; pièce jointe 3 (omble à tête plate); pièce jointe 8, p. 9.

⁴⁴ Réponse, annexe 2. Dans sa lettre d'avertissement à TimberWest, le Canada précise que la pratique de la coupe à blanc consistant à ne laisser qu'une mince bande d'arbres dans un milieu riverain peut faire augmenter la température de l'eau, déstabiliser les berges des cours d'eau et causer l'apparition de sédiments.

⁴⁵ Communication, p. 5, et publications mentionnées dans la communication (notes xvii et xviii), mais pas jointes à celle-ci. Ces allégations sont également étayées par les documents joints à la communication. Voir la pièce jointe 2 et la pièce jointe 14, p. 12.

⁴⁶ Communication, p. 5-6, et publications mentionnées dans la communication, notes xix à xxxi.

⁴⁷ Voir les notes 7 à 11, *supra*, et le texte d'accompagnement.

mais qu'elle autorise régulièrement des activités susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat. Ils insistent sur l'abattage et le débusquage des arbres dans l'ensemble de l'habitat du poisson, l'exploitation de terres sujettes aux glissements de terrain et la coupe à blanc dans des zones riveraines, réaffirmant les effets néfastes de ces méthodes sur les petits cours d'eau contenant du poisson (qui appartiennent à la catégorie S4) ou ne contenant pas de poisson (catégories S5 et S6)⁴⁸. Les auteurs notent en outre que les mesures de protection des plus grands cours d'eau contenant du poisson (catégories S1, S2 et S3), prévues dans le *Code d'exploitation forestière*, ne s'appliquent pas aux cours d'eau S4, S5 et S6⁴⁹. Ils s'appuient notamment sur un document de 1997 et sur le rapport d'une vérification sur le terrain de treize plans de développement forestier en Colombie-Britannique. Ce rapport révèle qu'on a autorisé l'abattage et le débusquage, ainsi que la coupe à blanc sur les deux berges, pour 79 % des cours d'eau S4, et que 28 % des activités d'exploitation étaient prévues pour des terrains de catégorie V (terrains sur lesquels les risques de glissement sont de 70 % ou plus). Ils mentionnent également certains plans de développement forestier qui ne contiennent aucune mesure de conservation obligatoire des arbres le long des cours d'eau S4, et précisent qu'un de ces plans prévoyait l'obligation de couper au moins 40 % de la zone riveraine le long des cours d'eau S4. Ces niveaux de conservation, prévus ou réels, sont très loin du taux de conservation de 100 % le long des cours d'eau S4 et le long des cours d'eau S5 et S6 qui se jettent directement dans des cours d'eau contenant du poisson, norme proposée par les employés du MPO comme mesure provisoire qui permettrait de protéger adéquatement le poisson⁵⁰.

Les auteurs de la communication affirment que les méthodes d'exploitation forestière qui nuisent au poisson et à son habitat sur les terres publiques sont courantes sur les terres privées. Selon eux, l'ensemble des dommages causés par les activités forestières en Colombie-Britannique incluent ceux que causent les activités entreprises sur les terres privées, lesquelles se soldent par des violations de la *Loi sur les pêches*. Il faut examiner les allégations des auteurs relatives à l'omission généralisée de la part du Canada d'appliquer les dispositions de la *Loi sur les pêches* à l'exploitation forestière sur les terres privées de la Colombie-Britannique à la lumière de leurs allégations plus précises visant TimberWest, ainsi que des préoccupations qu'ils ont soulevées à propos de l'incapacité apparente du *Private Land Forest Practices Regulation* à garantir le respect de la *Loi sur les pêches*. Ils affirment que la réglementation des méthodes d'exploitation forestière sur les terres privées de la Colombie-Britannique est moins stricte et moins efficace que celle qui vise les terres publiques. En particulier, ils prétendent que le *Code d'exploitation forestière* ne s'applique pas aux terres privées et que le *Private Land Forest Practices Regulation*⁵¹, qui s'applique à certaines des terres privées mais pas à toutes⁵², ne constitue pas (là où il est applicable) un

⁴⁸ Communication, p. 10-12, et pièces jointes 2, 9, 10 et 14.

⁴⁹ Communication, p. 9 et 11.

⁵⁰ Voir les notes 22 à 24, *supra*, et le texte d'accompagnement.

⁵¹ Le règlement est entré en vigueur le 1^{er} avril 2000.

⁵² Les auteurs critiquent l'ensemble de l'approche du *Private Land Forest Practices Regulation*, affirmant que ce règlement ne s'applique pas à toutes les méthodes d'exploitation sur les terres privées, mais seulement

moyen de faire appliquer la *Loi sur les pêches*, parce qu'il ne contient pas de normes ayant force exécutoire ou ne protège pas les petits cours d'eau contenant du poisson ou n'en contenant pas⁵³.

À la lumière des renseignements accumulés à propos du déclin de la pêche en Colombie-Britannique, des méthodes d'exploitation susceptibles de nuire au poisson et à son habitat qui sont autorisées par les lois et règlements visant ces méthodes, et du fait que le Canada semble se fier à la réglementation forestière provinciale pour appliquer la *Loi sur les pêches*, les auteurs concluent que le Canada omet d'assurer l'application efficace à grande échelle de la *Loi sur les pêches*, en ne poursuivant pas les auteurs de violations aux paragraphes 35(1) et 36(3) en vertu de l'article 40 et en n'exerçant pas les pouvoirs que lui confèrent le paragraphe 35(2) et l'article 37. En particulier, les auteurs font les allégations suivantes à propos de l'omission apparente du Canada d'appliquer efficacement la loi aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique :

- Même si les dommages causés par les activités associées à l'exploitation forestière sont prévisibles, et que la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson et le dépôt de substances nocives risquent de survenir malgré le respect du *Code d'exploitation forestière*, le Canada n'applique pas la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation destructrices qui sont autorisées sur les terres publiques par ce même *Code d'exploitation forestière*⁵⁴.
- En ce qui concerne l'exploitation forestière des terres publiques, le Canada n'a pas réglé le problème des limites imposées par la réglementation de la Colombie-Britannique à cette exploitation sur les terres privées, en n'exerçant pas les pouvoirs lui permettant de prévenir toute violation de la *Loi sur les pêches* ou en ne prenant pas de mesures correctives une fois ces violations commises. Les auteurs citent un exemple d'approche inefficace de la part du Canada en ce qui concerne les méthodes d'exploitation destructrices sur les terres privées : l'exploitation par TimberWest des terres que possède la compagnie dans le bassin hydrographique Sooke⁵⁵. Ils affirment

là où les propriétaires de terres privées ont accepté volontairement de se conformer au Règlement en échange d'un traitement fiscal préférentiel. Ils concluent qu'aucun règlement visant les terres privées ne prévoit que le propriétaire renonce aux subventions gouvernementales, et que le fait de disposer du *Private Land Forest Practices Regulation* est « bien pire que de n'avoir aucun règlement. ». Communication, p. 9. Cependant, il semble que, même s'il est vrai que le *Private Land Forest Practices Regulation* ne s'applique pas à toutes les terres privées, il pourrait viser les méthodes d'exploitation forestière des terres privées qui se trouvent sur les réserves forestières de la Colombie-Britannique et ne sont pas admissibles à des avantages maximaux en matière d'impôt en vertu de l'*Assessment Act* (Loi sur l'évaluation) Dans la présente communication, l'élément essentiel est le fait que le règlement semble ne pas couvrir l'exploitation forestière de certaines terres privées.

⁵³ Communication, p. 9. Là encore, les auteurs n'affirment pas que la réglementation est inefficace pour ce qui est de l'atteinte des objectifs établis lors de son adoption en vertu de la loi provinciale, et le Secrétariat n'examinerait pas cette question dans un dossier factuel. Par contre, il faut se demander si, en se fiant à la réglementation comme moyen d'appliquer la *Loi sur les pêches*, le Canada omet d'assurer l'application efficace de cette loi.

⁵⁴ Communication, p. 12-13.

⁵⁵ Communication, p. 8-9, et pièces jointes 5, 6 et 7.

que, même si le Canada savait que les méthodes d'exploitation de TimberWest enfreignaient la *Loi sur les pêches*, il n'a pris aucune mesure d'application de la loi.

- Au cours des trois dernières années, seule une poursuite (abandonnée en raison du délai de traitement) a été intentée pour violation de la *Loi sur les pêches* par une compagnie forestière, alors que d'autres poursuites invoquant la Loi ont été engagées en rapport avec d'autres types d'activités⁵⁶.
- Le Canada a effectivement omis d'appliquer les dispositions préventives de la *Loi sur les pêches* relatives aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique, après que la province eut adopté le *Code d'exploitation forestière*, comme en témoigne la décision du Canada d'exercer un contrôle réduit, à l'échelle nationale, sur le processus de renvoi des projets d'exploitation forestière⁵⁷. Plus précisément, le Canada n'offre plus de réponses au cas par cas aux plans de développement forestier portant sur la protection des cours d'eau, même si les employés du MPO ont le sentiment que le *Code d'exploitation forestière* ne protège pas adéquatement le poisson et son habitat dans les petits cours d'eau contenant du poisson ou n'en contenant pas⁵⁸.
- Le Canada n'exerce pas les pouvoirs que lui confère l'article 37, qui l'autorise à exiger des compagnies forestières qu'elles présentent les renseignements pertinents lorsque leurs activités d'exploitation forestière risquent d'entraîner la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson, ou le dépôt d'une substance nocive⁵⁹. Par exemple, les auteurs affirment que, même s'ils en ont fait la demande, le Canada n'a pas exercé les pouvoirs que lui confère le paragraphe 37(2) de la *Loi sur les pêches*, qui l'autorise à demander des plans et des spécifications à TimberWest et à ordonner la modification des travaux, au besoin. Selon les auteurs, le Canada n'invoque

Formatted: Bullets and Numbering

⁵⁶ Communication, p. 12, et pièce jointe 13.

⁵⁷ Communication, p. 1.

⁵⁸ Communication, p. 12, et pièces jointes 11, 12 et 13 (p. 5). La pièce jointe 12 est un rapport de Dovetail Consulting, qui se veut le « résumé d'un atelier de deux jours », « qui avait pour objet d'obtenir l'avis des scientifiques à propos des aspects écologiques du projet de MacMillan Bloedel visant les forêts côtières de la Colombie-Britannique. » La communication indique, dans la note xlvii, que Dovetail Consulting a préparé ce rapport (daté du 5 mars 1999) pour le MPO. Les lettres du ministère des Pêches et des Océans au ministère des Forêts de la Colombie-Britannique (fournies au Secrétariat après la communication), viennent étayer un peu plus l'allégation selon laquelle le Canada s'inquiète des méthodes d'exploitation forestière utilisées près des petits cours d'eau contenant du poisson et des petits cours d'eau n'en contenant pas qui se jettent directement dans des cours d'eau qui en contiennent. Voir les notes 22 à 24, *supra*, et le texte d'accompagnement.

⁵⁹ Communication, p. iii et 8, et pièce jointe 6; lettre des auteurs au Secrétariat en date du 31 mars 2000. L'article 37 autorise le Ministre à demander des renseignements à propos d'un projet si celui-ci est susceptible d'entraîner la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson ou le dépôt d'une substance nocive et, avec l'approbation du Cabinet, exiger qu'on apporte au projet des modifications ou des restrictions, ou qu'on y mette fin.

pas non plus le pouvoir que lui confère l'article 35 d'autoriser la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson à certaines conditions⁶⁰.

L'ensemble de ces allégations, combinées aux documents qui les étayent, soulèvent des questions cruciales à propos de l'application par le Canada de la *Loi sur les pêches* à l'exploitation forestière des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique. En effet, les auteurs de la communication affirment que les dommages causés au poisson et à son habitat résultent d'activités forestières, en raison de la protection insuffisante du poisson et de son habitat par la Colombie-Britannique. Ils affirment en outre que la réglementation provinciale des méthodes d'exploitation forestière ne protège pas efficacement le poisson et son habitat, et que, parce que cette lacune caractérise l'approche pancanadienne de l'application de la *Loi sur les pêches* aux activités forestières, elle est systémique. Ils allèguent que le Canada entretient l'existence de cette lacune à l'échelle provinciale en s'appuyant sur la réglementation de la Colombie-Britannique visant les méthodes d'exploitation forestière, au lieu de s'acquitter de ses propres responsabilités en matière d'application de la *Loi sur les pêches*. Mais surtout, ils observent l'écart important entre le niveau de protection du poisson qui devrait (selon les employés du MPO) être assuré dans les cours d'eau S4, S5 et S6, et le niveau garanti en pratique grâce à la mise en application des lois et règlements les plus stricts de la Colombie-Britannique en matière de foresterie.

Comme on l'a vu précédemment, le Canada n'a fourni aucun renseignement en réponse aux allégations des auteurs selon lesquelles il se fie à la Colombie-Britannique pour assurer la protection du poisson et de son habitat contre les effets néfastes de l'exploitation forestière, ce qui équivaut à une application inefficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*. Le Canada a quand même fourni des renseignements indiquant qu'en réponse aux préoccupations exprimées en mars 1999 par les résidents du bassin hydrographique Sooke, il a demandé une enquête criminelle et publié une lettre d'avertissement concernant les activités d'exploitation forestière de TimberWest, dont font mention les auteurs dans leur communication. Par contre, le Canada demeure silencieux à propos de l'exercice des pouvoirs que lui confèrent les articles 35, 36, 37 et 40 de la *Loi sur les pêches* relativement aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique. En bref, le Canada ne fournit aucune explication sur son approche globale de l'application de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation des terres publiques et privées en Colombie-Britannique ou sur l'efficacité de cette approche. Le fait qu'il n'offre aucune réponse sur ce point laisse en suspens les questions cruciales que les auteurs de la communication soulèvent à propos du fait que le Canada se fie à la réglementation provinciale des activités forestières pour faire appliquer la *Loi sur les pêches* à l'exploitation forestière de l'ensemble de la Colombie-Britannique.

⁶⁰ Communication, p. iv et 8. Le paragraphe 35(2) prévoit que le promoteur d'un ouvrage ou d'une entreprise peut demander l'autorisation de détériorer, perturber ou détruire l'habitat du poisson; ces autorisations ne sont pas délivrées automatiquement par le MPO.

Le Secrétariat pense donc qu'à la lumière de la réponse du Canada, cette communication justifie la constitution d'un dossier factuel qui examinera les questions restées sans réponse qu'a soulevées la communication. Plus précisément, ce dossier factuel va permettre : d'examiner les politiques officielles et moins officielles que le Canada met en œuvre pour appliquer la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique; de déterminer si ces politiques sont mises en œuvre et de quelle façon, et si cela se traduit par une application efficace de la loi. Dans pareil contexte, et en accordant la priorité aux méthodes d'exploitation forestière que mentionnent les auteurs dans leur communication, le dossier factuel devrait déterminer :

- dans quelle mesure et dans quelles circonstances le Canada exerce les pouvoirs que lui confère l'article 37 de la *Loi sur les pêches*, afin de prévenir ou d'atténuer les effets néfastes pour le poisson et son habitat de l'exploitation forestière des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique;
- dans quelle mesure et dans quelles circonstances le Canada exerce les pouvoirs que lui confère le paragraphe 35(2) dans le contexte de l'exploitation forestière des terres publiques de la Colombie-Britannique, et l'efficacité des mesures prises en vertu du paragraphe 35(2) en vue de prévenir la détérioration, la perturbation et la destruction de l'habitat du poisson;
- l'information appuyant la décision qu'a prise le Canada d'exercer un contrôle moins sévère des plans de développement forestier en Colombie-Britannique, à la lumière de la protection qu'assure aux cours d'eau le *Code d'exploitation forestière*;
- dans quelle mesure le Canada travaille avec les ministères des Forêts et de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique en vue de prévenir ou d'atténuer les effets néfastes des activités d'exploitation des terres publiques et privées;
- dans quelle mesure le Canada surveille les activités d'exploitation forestière réglementées par le *Code d'exploitation forestière* ou le *Private Land Forest Practices Regulation* de la Colombie-Britannique, afin de déterminer si la *Loi sur les pêches* est respectée, ainsi que les résultats des activités de surveillance de la fréquence, du nombre et de la gravité des violations apparentes de la *Loi sur les pêches* par les compagnies forestières sur les terres publiques et privées de la Colombie-Britannique;
- dans quelle mesure le Canada surveille les activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique qui ne sont réglementées ni par le *Code d'exploitation forestière* ni par le *Private Land Forest Practices Regulation*, afin de déterminer si la *Loi sur les pêches* est respectée, ainsi que les résultats des activités de surveillance de la fréquence, du nombre et de la gravité des violations apparentes de la *Loi sur les pêches* par les compagnies forestières concernées;
- dans quelle mesure et dans quelles circonstances le Canada enquête sur les violations apparentes de la *Loi sur les pêches* par les compagnies forestières sur les terres publiques et privées de la Colombie-Britannique;
- le type, le nombre et l'efficacité des mesures d'application prises ces dernières années en rapport avec des violations de la *Loi sur les pêches* par des compagnies forestières

en Colombie-Britannique, ce qui inclut (sans toutefois s'y limiter), le nombre d'accusations, de poursuites et de condamnations liées à la *Loi sur les pêches*, et les peines prononcées;

- les mesures qu'a prises le Canada pour faire le suivi de la lettre envoyée le 28 février 2000 par le MPO au sous-ministre des Forêts de la Colombie-Britannique, et des lettres connexes envoyées aux gestionnaires de district du ministère des Forêts⁶¹.

2. Allégation d'application inefficace de la loi à l'encontre de TimberWest

Le Canada répond brièvement aux allégations précises des auteurs de la communication portant sur les activités d'exploitation forestière de TimberWest sur des terres privées de la région de Sooke, mais pas à leur allégation relative à une omission généralisée du Canada d'assurer une application efficace de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière sur les terres privées de la Colombie-Britannique. Le Secrétariat pense que certains aspects des allégations des auteurs concernant la façon dont le Canada applique la loi aux activités d'exploitation de TimberWest justifient l'examen de ces questions dans un dossier factuel, tandis que d'autres aspects n'ont pas à être étudiés plus en détail.

a. Les allégations précises relatives aux activités d'exploitation forestière de TimberWest dans la crique De Mamiel font l'objet de procédures administratives ou judiciaires en instance

Comme on l'a vu précédemment, le Canada affirme que les allégations des auteurs de la communication relatives à l'application de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière de TimberWest à proximité de la crique De Mamiel [ou Demanuelle], dans la région de Sooke, font l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance en vertu des alinéas 14(3)a) et 45(3)a). L'alinéa 14(3)a) stipule que le Secrétariat « n'ira pas plus avant » si l'allégation que contient la communication « fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance ».

Le paragraphe 45(3) définit la « procédure judiciaire ou administrative en instance » comme suit :

- a) toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure. De telles mesures comprennent : la médiation ou l'arbitrage; le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation volontaire ou d'un accord d'observation; le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative; et
- b) une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie.

⁶¹ Voir les notes 22 à 24, *supra*, et le texte d'accompagnement.

Dans ses déterminations précédentes, le Secrétariat a indiqué qu'il fallait examiner avec soin si une procédure administrative ou judiciaire était en instance, afin que l'ANACDE [en particulier le paragraphe 14(3)] soit pleinement efficace dans son esprit et dans sa forme. Seules les procédures clairement définies à l'alinéa 45(3)a), mises en œuvre par une Partie en temps opportun en conformité avec sa législation intérieure, et concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication, devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant en vertu du paragraphe 14(3)⁶². Les activités qui sont uniquement de nature consultative, ou visent à recueillir de l'information ou à faire des recherches sans objectif précis, et qui ne cherchent pas à aboutir à une décision, un règlement ou un accord précis dans un délai établi ne devraient pas être assimilées à des activités visées par l'alinéa 45(3)a)⁶³.

Compte tenu de ces paramètres, les enquêtes qu'a entreprises le Canada en ce qui concerne l'exploitation forestière aux environs de la crique De Mamiel ne répondent pas à la définition de « procédure judiciaire ou administrative » visée aux paragraphes 14(3) et 45(3). Mais surtout, une enquête criminelle ne revêt pas la même nature que les mesures expressément mentionnées à l'alinéa 45(3)a). Il arrive qu'une enquête criminelle aboutisse à une procédure décrite à l'alinéa 45(3)a), mais qui ne s'assimile pas aux éléments suivants : « la médiation ou l'arbitrage; le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation volontaire ou d'un accord d'observation; le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative ».

Elle peut entraîner une accusation au criminel, qui conduira ensuite à une procédure judiciaire ou administrative visant à obtenir des sanctions ou des réparations conformément à l'alinéa 45(3)a). Par ailleurs, une telle enquête peut donner lieu à une lettre d'avertissement ou à d'autres mesures d'application de la loi non prévues à l'alinéa 45(3)a), ou n'aboutit à aucune mesure d'application. En outre, le début ou la fin d'une enquête criminelle n'est pas toujours clairement établi(e). C'est pourquoi une telle enquête n'est pas une procédure judiciaire ou administrative en instance qui doit aboutir à une décision précise dans un délai donné, et n'est donc pas visée à l'alinéa 45(3)a).

Même si l'enquête criminelle en cours à propos de la crique De Mamiel n'est pas une procédure judiciaire ou administrative qui, en vertu du paragraphe 14(3)a), oblige le Secrétariat à ne pas aller plus loin, le Secrétariat croit qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne la crique De Mamiel, tant que l'enquête criminelle sera en cours. Dans des déterminations précédentes, le Secrétariat a examiné les éléments figurant dans le paragraphe 14(3) et trouvé deux raisons d'exclure les questions relevant de l'alinéa 45(3)a) : la nécessité d'éviter tout dédoublement des efforts, et la nécessité de ne

⁶² SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998); SEM-98-004 (BC Mining), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001).

⁶³ SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

faire aucune interférence avec la poursuite en instance⁶⁴. Le Secrétariat a observé dans le passé que ces considérations pouvaient aussi s'appliquer à une Partie dont la procédure n'est pas visée à l'alinéa 45(3)a), mais qui a quand même un lien avec le sujet évoqué dans une communication⁶⁵.

Les préoccupations liées à l'éventuelle constitution d'un dossier factuel alors qu'une poursuite en instance porte sur le même sujet qu'une communication⁶⁶ sont similaires à celles des intervenants se demandant si un dossier factuel est justifié lorsqu'une question fait également l'objet d'une enquête criminelle opportune, en cours ou en instance. Le Secrétariat a constaté qu'une poursuite au civil était une entreprise complexe soumise à une quantité incroyable de règles, procédures et pratiques bien définies, et que le processus de constitution d'un dossier factuel pourrait involontairement faire interférence avec une ou plusieurs des considérations stratégiques du plaideur⁶⁷. De la même façon, les enquêtes criminelles sont souvent très confidentielles et nécessitent la manipulation d'information délicate, et peuvent donc subir des interférences involontaires. Le processus de constitution d'un dossier factuel risque de faire interférence (même de façon assez grave) avec une enquête criminelle. Dans de nombreux cas, on tient secret le simple fait qu'une enquête criminelle soit en cours afin de garantir le succès de cette enquête. Si on exige d'une Partie qu'elle divulgue des renseignements relatifs à une enquête criminelle en cours, cette divulgation pourrait compromettre l'enquête si elle porte sur des techniques d'enquête protégées ou sur l'identité des enquêteurs, des informateurs ou des témoins. Le Secrétariat hésite à mettre en œuvre un processus qui pourrait (comme le démontre une Partie) nuire ainsi à des enquêtes criminelles en cours, entreprises au moment opportun par une Partie pour assurer l'observation de ses lois de l'environnement.

Dans le cas présent, le Canada a indiqué qu'au moment de sa réponse, une enquête était en cours à propos de la crique De Mamiel, et le Secrétariat n'a en sa possession aucun renseignement indiquant que l'enquête du Canada relative à la crique De Mamiel n'est pas opportune ou n'est plus en cours. Par conséquent, si l'on constitue un dossier factuel à propos de la communication concernée, le Secrétariat ne cherchera pas à déterminer si le Canada omet d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière dans la crique De Mamiel tant que l'enquête sera en cours et que des changements seront susceptibles de survenir. Cependant, le Secrétariat peut encore examiner toutes les questions liées à la crique De Mamiel. Par exemple, en examinant l'allégation des auteurs de la communication selon laquelle le Canada omet d'appliquer efficacement la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière dans l'ensemble de la Colombie-Britannique, les renseignements relatifs aux circonstances qui

⁶⁴ SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 14(1) (28 avril 1998).

⁶⁵ SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 14(1) (28 avril 1998).

⁶⁶ Le Secrétariat n'exclut pas la possibilité que, dans une future communication portant sur les procédures auxquelles l'alinéa 14(3)a) ne s'applique pas, ces préoccupations puissent être reléguées au second plan par d'autres facteurs justifiant la constitution d'un dossier factuel.

⁶⁷ SEM-96-003 (Oldman River I), Détermination en vertu des articles 14 et 15 (2 avril 1997).

ont conduit à l'enquête sur TimberWest pourraient permettre d'expliquer pourquoi on fait enquête dans certains cas, et pas dans d'autres.

b. Est-il justifié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne les activités d'exploitation forestière de TimberWest dans la région de la rivière Sooke et du ravin Martins?

Dans sa réponse, le Canada précise que les activités d'exploitation forestière entreprises par TimberWest aux abords de la rivière Sooke ont soulevé des préoccupations plus d'un an avant cette réponse. Ces préoccupations ont donné lieu à une enquête, puis à une lettre d'avertissement décrivant en détail les préoccupations. Au terme de l'enquête, les employés du MPO ont conclu que la zone riveraine avait été menacée et était désormais instable⁶⁸. Ils ont également conclu que ce site devrait être surveillé durant les années à venir. Le Secrétariat considère qu'il est approprié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne l'exploitation forestière près de la rivière Sooke, afin de déterminer si la lettre d'avertissement, les éventuelles activités de surveillance constante du site et d'autres aspects de la méthode d'application de la loi employée par le Canada ont été efficaces. Compte tenu de la grande diversité des allégations contenues dans la communication, cet examen va donner un exemple de la façon dont le Canada met constamment en œuvre des activités d'application et d'observation sur un site où l'on sait que les activités d'exploitation risquent d'enfreindre la *Loi sur les pêches*.

Le Secrétariat considère qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel à propos de certaines activités d'exploitation forestière de TimberWest dans la région du ravin Martins. Dans sa réponse, le Canada indique que le MPO a enquêté sur ces activités et sur le site et qu'il a constaté un impact minime, voire inexistant, sur l'habitat du poisson. Par ailleurs, le Canada affirme que ce site est considéré comme un site à faible risque en ce qui a trait aux répercussions futures. Le Secrétariat ne pense pas qu'il soit utile de constituer un dossier factuel pour déterminer si le Canada omet ou non d'appliquer efficacement la loi aux activités d'exploitation forestière dans la région du ravin Martins, compte tenu des résultats des activités d'observation déjà entreprises. Néanmoins, l'information relative à la façon dont le Canada a géré le dossier du ravin Martins pourrait être utile dans le cadre d'un examen plus global de la façon dont il évalue habituellement les risques d'effets néfastes associés à certaines activités d'exploitation, et la nécessité d'entreprendre des activités régulières de surveillance et d'application de la loi.

V. Recommandation

Pour les raisons énoncées plus haut, le Secrétariat considère qu'à la lumière de la réponse de la Partie, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. Les auteurs ont soulevé des questions cruciales à propos de l'efficacité avec laquelle le Canada applique la

⁶⁸ Réponse et annexe 2.

Loi sur les pêches aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique. Ils ont étayé leurs allégations par des statistiques sur la mesure dans laquelle l'exploitation forestière susceptible de nuire au poisson et à son habitat est autorisée par le *Code d'exploitation forestière* et le *Private Land Forest Practices Regulation* de la Colombie-Britannique, sur l'exemple des méthodes d'exploitation utilisées par TimberWest sur les terres privées du bassin hydrographique Sooke, sur la décision du Canada d'exercer un contrôle moins sévère sur les plans de développement forestier (à la lumière de la protection qu'assure aux cours d'eau la réglementation provinciale) et sur les documents inquiétant les employés du MPO, qui traitent de la capacité de la réglementation forestière provinciale à garantir l'observation de la *Loi sur les pêches*. Les auteurs ont également mentionné la diminution du nombre de saumons en Colombie-Britannique et la nature des dommages causés par les méthodes d'exploitation forestière, qu'ils invoquent pour affirmer que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la loi. La réponse du Canada a persuadé le Secrétariat qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne les allégations relatives à l'application inefficace de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation de TimberWest dans la région du ravin Martins et de la crique De Mamiel. Par contre, cette même réponse laisse en suspens les questions cruciales que soulevait la communication à propos de l'efficacité de l'application par le Canada des paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* en rapport avec l'exploitation forestière des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique. En conséquence, conformément au paragraphe 15(1) et pour les raisons énoncées dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil que, selon lui, la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication respecterait l'objet de l'ANACDE.

Respectueusement soumis, ce 27 jour de juillet 2001.

Janine Ferretti
Directrice exécutive