



EXAMEN DES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA *LOI SUR LES PÊCHES* EN 2012:

*Rétablissement des mesures de protection perdues et
Intégration de mesures de protection modernes*

**CE QUE NOUS AVONS ENTENDU DES GROUPES AUTOCHTONES ET
DES CONSEILS DE GESTION DES RESSOURCES**

(DU 1ER AVRIL 2016 AU 28 FÉVRIER 2017)

LE 28 JUIN 2017



TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	3
Chapitre 1: Groupes autochtones.....	5
Thème 1 – Mobilisation en 2016-2017.....	5
Thème 2 –Réglementation et application de la loi.....	12
Thème 3 – Partenariat et Collaboration.....	25
Thème 4 – Planification et gestion intégrée.....	29
Chapitre 2: Conseils de gestion des ressources.....	34
Thème 1 – Mobilisation en 2016-2017.....	34
Thème 2 –Réglementation et application de la loi.....	35
Thème 3 – Partenariat et Collaboration.....	38
Thème 4 – Planification et gestion intégrée.....	39
Conclusion et prochaines étapes.....	40



INTRODUCTION

Le 13 novembre 2015, le premier ministre a confié au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne le mandat de se pencher sur les modifications apportées par le gouvernement précédent à la *Loi sur les pêches*, de rétablir les protections éliminées et d'y intégrer des mécanismes de protection modernes. Le Comité parlementaire permanent des pêches et des océans (le Comité permanent) a été chargé d'examiner les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches* et de demander l'avis des Canadiens sur ces modifications.

Le Comité permanent a entendu 50 témoins, y compris deux groupes autochtones et un conseil de gestion des ressources (représenté par deux personnes). Le Comité permanent a aussi reçu 188 mémoires, dont 40 % provenaient de groupes autochtones. Huit conseils de gestion des ressources établis dans le cadre d'ententes de revendications territoriales ont également présenté des mémoires, de façon individuelle ou conjointe. Ces conseils ont tenu compte des conséquences des modifications apportées à la *Loi sur les pêches* sur les bénéficiaires (c.-à-d. les groupes autochtones) des ententes en vertu desquelles ils ont été créés.

En plus du processus mené par le Comité permanent, Pêches et Océans Canada (MPO) a consulté directement les groupes autochtones et les conseils de gestion des ressources. Un financement a été accordé aux groupes autochtones pour les aider à participer à l'examen.

Entre août 2016 et janvier 2017, des représentants du MPO ont participé à plus de 90 réunions avec des groupes autochtones et divers conseils de gestion des ressources. Ces réunions ont permis au Ministère de noter des commentaires précis ou de la rétroaction sur les modifications apportées à la *Loi sur les pêches*. Certaines réunions ont été organisées avec des groupes autochtones ou des conseils de gestion des ressources individuels;

d'autres, auxquelles participaient plusieurs groupes ou conseils, étaient coordonnées par des organismes régionaux. Ensemble, le Ministère et le Comité permanent ont reçu 149 mémoires de groupes autochtones.

La plupart des groupes autochtones ont mentionné le contexte de leurs intérêts pour l'examen, identifiant en particulier leur lien avec leurs territoires traditionnels et avec leurs traditions à l'égard des terres, des eaux et des pêches. Certains ont aussi présenté des données historiques sur les répercussions du développement sur leurs territoires traditionnels.

Le Ministère a tenu compte des commentaires et des recommandations directement liés aux modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches*. Les commentaires détaillés reçus des groupes autochtones et des conseils de gestion des ressources sont résumés séparément.

Il convient de spécifier que le présent document se veut un résumé des recommandations et des commentaires. Les commentaires ont de ce fait été regroupés et résumés, et parfois simplifiés. Il pourrait donc s'avérer difficile d'identifier les commentaires individuels.

ORGANISATION DU PRÉSENT RAPPORT PAR THÈME

Pêches et Océans Canada a classé les renseignements reçus des peuples autochtones et des conseils de gestion des ressources sous les quatre thèmes principaux suivants :

Thème 1 – Mobilisation en 2016-2017

Thème 2 – Réglementation et application de la loi

1. Changements recommandés à la *Loi sur les pêches*
2. Politiques et programmes
3. Surveillance, application de la loi et production de rapports

Thème 3 – Partenariat et collaboration

Thème 4 – Planification et gestion intégrée



Les commentaires reçus des groupes autochtones et des conseils de gestion des ressources à propos de la mobilisation elle-même sont abordés sous le premier thème, Mobilisation des Autochtones. Le thème de la Réglementation et application de la loi

comprend des recommandations visant à moderniser les lois, les politiques et les programmes pour créer un cadre réglementaire robuste qui assurera la protection des poissons et de leur habitat en vertu de la *Loi sur les pêches*. Il présente aussi des recommandations sur la surveillance des menaces pour le poisson, son habitat et les pêches en vue de garantir la conformité à la *Loi sur les pêches*, ainsi que sur la présentation de rapports sur les résultats des activités de gestion de ces menaces. La majorité des commentaires reçus des groupes autochtones et des conseils de gestion des ressources se retrouvent sous les thèmes 1 et 2.

Le thème Partenariat et collaboration aborde les recommandations présentées au MPO afin de tirer profit de la capacité, de bâtir une expertise et de créer des possibilités qui permettront d'obtenir de meilleurs résultats en matière de protection du poisson et de son habitat. Le thème Planification et gestion intégrée aborde quant à lui le processus de gestion durable des pêches, tout en favorisant la prospérité économique pour ceux qui dépendent des pêches comme moyen d'existence.

CHAPITRE 1: GROUPES AUTOCHTONES

THÈME 1 – MOBILISATION EN 2016-2017

Les groupes autochtones ont indiqué être reconnaissants que le gouvernement du Canada s'emploie à honorer son engagement d'examiner les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches*; ils étaient également heureux d'avoir l'occasion de rencontrer des représentants régionaux du MPO. Ils ont toutefois formulé des critiques à l'égard du processus de consultation. Voici les commentaires qui ont été formulés le plus souvent :

- Le processus mené par le Comité permanent est trop court et manque de respect;
- Les retards et le financement limité pour la participation à l'examen écartent des commentaires utiles;
- La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) n'a pas été respectée;
- Les occasions de consultation manquaient de sincérité; certains groupes avaient l'impression que leurs commentaires ne seraient pas pris en considération avec sérieux ou qu'ils n'auraient qu'une faible incidence;
- On n'a pas cherché à obtenir de commentaires sur la portée de l'examen.
- Il était impossible d'accéder aux données du MPO sur les activités de protection de l'habitat du poisson.

- Le processus ne soutenait pas la participation des communautés petites et éloignées.

Dans l'ensemble, les groupes avaient le sentiment que ce processus ne serait pas considéré comme respectant le devoir de la Couronne de consulter les peuples autochtones.

Pour la suite des choses, de nombreux groupes croyaient fortement qu'il fallait les consulter sur toute proposition législative en vue de modifier la *Loi sur les pêches*; ils tenaient aussi à ce qu'on les consulte sur les modifications des politiques relatives à la protection du poisson et de l'habitat du poisson en vertu de la *Loi sur les pêches*. On a demandé à ce qu'un processus de consultation distinct soit mené afin de se pencher sur la façon dont les modifications apportées en 2012 ont réorienté les objectifs et les activités quotidiennes du MPO. Bon nombre de groupes ont demandé à ce qu'on leur explique par écrit comment leurs commentaires ont été pris en considération. Il a notamment été suggéré de mettre en place un groupe d'experts indépendants (y compris des représentants autochtones) afin d'intégrer les commentaires visant à renforcer la *Loi sur les pêches*.

Certains groupes ont recommandé au gouvernement de rétablir immédiatement la version antérieure à 2012 de la *Loi sur les pêches* jusqu'à ce que des consultations et un examen plus approfondis aient lieu. Certains membres des communautés s'attendaient également à recevoir plus de matériel et à participer à un plus grand nombre d'ateliers et de réunions avec des représentants du gouvernement.

On a recommandé l'adoption d'une approche pangouvernementale à l'égard des examens des processus d'évaluation environnementale prévus en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, de la *Loi sur la protection de la navigation* et des modifications apportées à la *Loi sur les pêches*. Il faudrait aussi coordonner la modernisation de l'Office national de l'énergie et harmoniser les calendriers d'examen. Cet examen coordonné devrait tenir compte des aspects qui suivent : les droits ancestraux, le savoir traditionnel autochtone, l'approche écosystémique, la surveillance de projets, la meilleure information scientifique disponible, les mesures d'adaptation et le principe du consentement libre et préalable.

DROITS ANCESTRAUX

L'un des messages les plus forts transmis dans les commentaires était la nécessité que le gouvernement fédéral veille à ce que les lois, les programmes ou les politiques n'abrogent pas les droits des peuples autochtones ou n'y portent pas atteinte. Certains ont proposé

d'ajouter à la *Loi sur les pêches* une clause de non-dérogação qui indiquerait clairement que la Loi n'a pas préséance sur les droits ancestraux. Certains ont indiqué qu'il était important d'aligner la *Loi sur les pêches* sur les droits ancestraux et issus de traités prévus à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et sur les ententes définitives et d'autonomie gouvernementale. On a également fait savoir qu'il ne faudrait pas regrouper la rétroaction formulée par les communautés autochtones avec celle d'autres parties en utilisant le terme « intervenants ».



RÉCONCILIATION

Certains ont recommandé d'inclure des principes de réconciliation dans la *Loi sur les pêches* afin de faciliter et de favoriser les processus décisionnels fondés sur le consentement (p. ex. cogestion et cogouvernance) dont la souplesse permet de rapprocher la souveraineté préalable et l'autorité juridictionnelle autochtone. Dans les commentaires formulés, on recommandait de reconnaître les droits ancestraux et on indiquait au Canada qu'il devait se réconcilier avec ses peuples autochtones et collaborer en vue de cogérer le poisson et l'habitat du poisson au pays.

UTILISATION DE L'INFORMATION AUTOCHTONE

En ce qui concerne l'utilisation des connaissances écologiques traditionnelles autochtones en vue d'étayer les examens environnementaux et réglementaires, les recommandations qui suivent ont été formulées :

- Reconnaître et intégrer le savoir autochtone traditionnel et contemporain;

- Témoigner la déférence et le respect qui leur sont dus aux lois, aux valeurs et aux pratiques autochtones;
- La Couronne et les peuples autochtones devraient convenir conjointement des objectifs de gestion des pêches;
- Déterminer des mesures et des normes appropriées sur le plan culturel afin d'éviter, de réduire ou de contrebalancer les répercussions sur le poisson et l'habitat du poisson.

CONSULTATION ET MOBILISATION À L'ÉGARD DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

De nombreux participants ont indiqué qu'il fallait consulter les peuples autochtones à presque toutes les étapes du processus d'examen réglementaire, y compris :

- Un examen propre au projet (y compris les premières phases des processus et des études de planification de projet, afin que les commentaires aient une influence sur les résultats);
- Élaboration de politiques et de lois;
- Utiliser les dispositions actuelles de la *Loi sur les pêches* (p. ex., établir des lieux ayant une importance écologique, appliquer le pouvoir discrétionnaire du ministre);
- Offrir des occasions de consultations sur des projets menés à l'extérieur des terres traditionnelles, mais susceptibles d'avoir des répercussions sur des groupes autochtones.

On a recommandé l'élaboration d'un protocole de consultation, qui comprendrait les éléments qui suivent :

- Des calendriers gérables, qui permettent une participation plus constructive des groupes autochtones;
- Un accroissement du financement des capacités et de la formation des peuples autochtones;
- Des rôles pour les peuples autochtones dans la consultation, le processus décisionnel, la surveillance et la mise en œuvre;
- Des procédures obligatoires d'échange de renseignements;
- Une procédure d'avis établie avec les chefs et les conseils;
- Des exigences relatives aux réunions avec les communautés autochtones;
- Un financement destiné à l'embauche d'examineurs experts indépendants (ingénieurs, biologistes, scientifiques environnementaux et avocats, entre autres);
- Des exigences en matière d'atténuation et d'hébergement;

- Des exigences en matière de surveillance et de suivi.

On a recommandé de mettre en place un bureau de conformité aux droits établis à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui se pencherait sur les aspects suivants :

- Préparer un plan de conformité à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982 pour chacun des projets;
- Surveiller la conformité tout au long de chaque projet;
- Préparation aux situations d'urgence et mesures d'aide;
- Programme de mentorat technique et scientifique visant à pleinement développer l'expertise locale;
- Comité consultatif des aînés et du savoir traditionnel;
- Financement facilement accessible pour la participation et la consultation des peuples autochtones;
- Capacité de passation des marchés pour acquérir une expertise scientifique, traditionnelle et locale.

On a aussi recommandé de créer un bureau indépendant des nations autochtones, mis en place sous l'égide de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Ce bureau créerait un plan de consultation en vertu de l'article 35, agirait à titre de guichet unique



pour les promoteurs dont les projets portent sur l'eau et aiderait les promoteurs à s'assurer qu'ils ont communiqué avec les groupes autochtones appropriés.

Voici certains autres commentaires formulés sur la rétroaction :

- En ce qui concerne les décisions susceptibles de toucher les droits et les intérêts, il faudrait mobiliser les groupes autochtones bien avant la prise d'une décision, élaborer conjointement le processus de mobilisation et s'entendre à son sujet, et posséder les ressources adéquates (capacité et financement) pour mobiliser ou faire participer au processus décisionnel;
- Toute délégation de la consultation aux provinces doit être communiquée;
- Seuls les peuples autochtones peuvent évaluer les répercussions des projets sur leurs droits, leurs activités et leurs intérêts;
- Gérer les pêches et les répercussions sur le poisson et l'habitat du poisson de façon à tenir compte des droits protégés par la Constitution, tout en reconnaissant qu'il est crucial de protéger l'habitat du poisson pour protéger les droits ancestraux;
- Une demande de reconnaissance et de respect en général des droits ancestraux dans la *Loi sur les pêches*, dans laquelle sont enchâssées et précisées des exigences en matière de consultation pour le processus décisionnel, au besoin;
- Il faut cultiver les relations – il est nécessaire d'adopter une approche systématique et complète, qui saisit les valeurs, les intérêts et les préoccupations des groupes autochtones;
- Déployer des efforts sincères afin d'intégrer manifestement les préoccupations et les intérêts des peuples autochtones aux décisions; Mettre en place un processus suffisant de consultation, d'accommodement et de consentement avec les groupes autochtones;
- La *Loi sur les pêches*, dans sa forme actuelle, nuit au droit des groupes autochtones d'être consultés et de faire l'objet de mesures d'adaptation de plusieurs façons, y compris par l'absence de dispositions liées à la consultation et à l'accommodement des groupes autochtones; Il faut intégrer un mécanisme de consultation juridique à la Loi;
- La *Loi sur les pêches* devrait permettre la gouvernance et la gestion collaboratives du poisson, de l'habitat du poisson et des pêches;
- L'importance accordée aux experts occidentaux et à leur preuve devrait être égale à celle accordée aux aînés et à la « preuve traditionnelle orale »;

- Le MPO devrait déclarer clairement ce qu'il considère comme un impact sur les droits ancestraux et issus de traités, par rapport à la *Loi sur les pêches* et aux dispositions de protection de l'habitat du poisson;
- Il faut consulter les groupes autochtones séparément du public;
- Élaborer des règlements qui orienteront l'évaluation des demandes d'autorisation, pour lesquelles il faut consulter les groupes autochtones et tenir compte des effets cumulatifs et de l'efficacité des mesures d'atténuation;
- Le protocole d'examen de projet devrait être semblable à celui adopté par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Il devrait intégrer des modalités de consultation des groupes autochtones en fonction du protocole de consultation mis en place par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (en tant qu'exemple);
- Le personnel du Ministère qui travaille dans les territoires traditionnels devrait être formé afin de comprendre la situation législative de chaque groupe autochtone;
- Préciser les éléments déclencheurs, le financement et les calendriers de consultation;
- Exiger des avis publics et des communications directes avec les groupes autochtones;
- Toute norme ou exigence à laquelle les promoteurs doivent se conformer doit indiquer clairement que le promoteur a l'obligation de consulter les peuples autochtones et, si aucun devoir ne surgit ou si le promoteur n'est pas responsable de s'en acquitter, ces normes ou exigences devraient encourager le promoteur à consulter les communautés autochtones appropriées en tant que responsabilité morale et éthique.





CHANGEMENTS RECOMMANDÉS À LA *LOI SUR LES PÊCHES*

OBJET ET PRINCIPES D'APPLICATION

Dans un certain nombre de commentaires, on indiquait que la *Loi sur les pêches* devrait inclure un préambule, un objet et des principes, à l'instar des autres lois modernes. Il a été recommandé de les élaborer en mettant en place un comité formé d'intervenants et d'Autochtones, qui examineraient et rédigerait des énoncés d'introduction afin de clarifier l'objet de la *Loi sur les pêches* et donc de réduire le risque de mauvaise interprétation.

On a recommandé, de façon générale, que la *Loi sur les pêches* mette l'accent sur des concepts comme le développement durable, ainsi que la protection et la conservation du poisson et de l'habitat du poisson pour les générations à venir. Voici certains des principes et des objectifs proposés pour considération :



- Pêches ou populations de poissons durables;
 - Approche de précaution;
 - Approche écosystémique;
 - Prise de décisions fondée sur des données probantes;
 - Protection de la fonction, de la santé et de l'intégrité de l'écosystème aquatique;
 - Protection de la biodiversité et de la diversité génétique dans les populations de poissons et entre celles-ci;
- Durabilité à long terme des pêches;
 - Réconciliation avec les Autochtones, en exigeant que les décisions soient prises en tenant compte de leur incidence sur les droits ancestraux et de la dépendance des peuples autochtones à l'égard des écosystèmes pour l'exercice des droits protégés par la Constitution.

« PÊCHES AUTOCHTONES »

L'une des modifications les plus litigieuses apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches* en 2012 a été l'introduction des termes « commerciale », « récréative » et « autochtone » en lien avec une pêche, ainsi que leurs définitions connexes. Même si tous les répondants autochtones conviennent que cette modification était problématique, leurs opinions

divergent quant aux façons d’y remédier. La majorité des répondants ont demandé l’abrogation du concept et des définitions, mais de nombreux autres ont présenté des suggestions en vue d’améliorer les dispositions législatives, si le concept était maintenu. Les groupes qui ont défendu le maintien de la définition du terme « autochtone » dans le contexte d’une pêche croyaient que le fait de le revoir donnerait lieu à une application plus étendue de l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Voici certaines des suggestions en vue d’améliorer l’utilisation actuelle de ces termes :

- Clarifier les définitions des pêches commerciales, récréatives et autochtones, et particulièrement ces dernières, de manière à tenir compte de la portée des pêches autochtones établies dans des décisions judiciaires et en vertu de la *Loi constitutionnelle* de 1982 (p. ex., inclure la vente, le commerce, le troc et l’utilisation du poisson à des fins commerciales, traditionnelles et rituelles);
- Il faut consulter les groupes autochtones sur les définitions;
- Utiliser le terme « Indigenous » plutôt que « Aboriginal » en anglais;
- Si l’on utilise une terminologie pour les Premières Nations, il faut aussi utiliser celle qui représente les Métis;
- Il faut faire la différence entre les droits autochtones et les droits issus de traités;
- Le terme « autochtone » dans le contexte d’une pêche devrait être indiqué en premier, afin de représenter le fait que cette pêche est prioritaire sur les intérêts commerciaux et récréatifs;
- Certains groupes ont indiqué que la conservation devrait être la priorité ultime;



- Le concept de pêches récréatives (avec remise à l'eau) va à l'encontre des valeurs traditionnelles de certains groupes autochtones;
- La référence aux « ententes de revendications territoriales conclues avec l'organisation autochtone » est trop limitée; Il faudrait élargir la définition afin de renvoyer aux droits ancestraux et issus de traités de pêcher le poisson que les peuples autochtones, et pas seulement des « organisations autochtones », peuvent détenir.

AUTRES DÉFINITIONS

De nombreux groupes autochtones ont formulé des recommandations pour améliorer d'autres définitions données dans la *Loi sur les pêches*. Ces recommandations portent sur les définitions suivantes :

Habitat

- Redéfinir l'expression comme comprenant les frayères, aires d'alevinage, de croissance et de migration, et les autres aires, y compris les sources de nourriture, l'eau, les habitats benthiques et les zones riveraines dont dépend, directement ou indirectement, la survie du poisson.
- La définition devrait également englober l'abri, les débits et les volumes d'eau suffisants, et les débits.
- Inclure des zones telles que les zones humides, les habitats d'hivernage et les aquifères qui fournissent des écoservices bénéficiant aux poissons et à la végétation riveraine.



Poisson

- Redéfinir le terme comme comprenant les poissons, les bivalves intertidaux et autres mollusques, crustacés et animaux marins, à l'exclusion des cétacés, les parties des poissons, des bivalves intertidaux et des autres mollusques, crustacés et animaux marins, à l'exclusion des cétacés, ainsi que les œufs, le sperme, la laitance, le frai, les larves, le naissain et les stades juvéniles et adultes des poissons, des bivalves intertidaux et des autres mollusques, crustacés et animaux marins, à l'exclusion des cétacés.

Ajouter une définition de gouvernement autochtone

- Pour signifier l'institution ou l'organe directeur représentatif qui est autorisé à exécuter et à mettre en œuvre les accords conclus en vertu de la *Loi sur les pêches* au nom d'un ou de plusieurs peuples autochtones. Cette définition serait utilisée dans le paragraphe 4.1(1) et dans divers autres articles de la Loi (p. ex. établissement de partenariats).

PORTÉE DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 35 DE LA LOI SUR LES PÊCHES

Les peuples autochtones ont indiqué au MPO que les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches* fournissent moins de protection aux poissons et à leur habitat. De nombreuses recommandations ont été formulées sur la façon de rétablir les protections éliminées, dont les suivantes :

- Rétablir les articles 32 (interdisant de tuer le poisson par d'autres moyens que la pêche) et 35 (interdisant la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson) dans la *Loi sur les pêches*, mais conserver le terme « activité » dans la formulation « l'ouvrage, l'entreprise ou l'activité ».
- Définir clairement la terminologie – remplacer l'expression « modification permanente » par « modification »; sinon, définir l'expression « modification permanente ».
- Supprimer le terme « sérieux » dans « dommages sérieux causés au poisson ».
- Inclure les effets non permanents et les effets sublétaux dans la portée de la disposition.
- Recommander que non seulement la taille ou la productivité d'une pêche ou d'une population de poisson soit protégée en vertu de la *Loi sur les pêches*, mais également la qualité des poissons (p. ex. considérer les teneurs en mercure dans les poissons).
- Étendre la portée de l'article 32 concernant l'interdiction de tuer des poissons afin de tenir compte du stress, des blessures, de la qualité et de l'état des poissons, ou des faibles taux de productivité.
- Respecter les limites liées au manque de renseignements et adopter une disposition tenant compte de la détérioration, de la perturbation ou de la destruction de l'habitat du poisson qui est susceptible de se produire.
- Établir des critères exécutoires clairs pour définir la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson.
- La portée de la protection doit s'appuyer sur des aspects écologiques et non économiques.
- Les interdictions doivent s'appliquer à tous les poissons.

- Remplacer le terme « poisson » par l'expression « espèces de poissons qui soutiennent » afin que les espèces, telles que le touladi, présentes dans les lacs inexploités soient protégées.
- Retirer les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui permettent au ministre d'exclure des zones et des pêches (p. ex. alinéa 43(1) (i.01) [excluant toute pêche], et abroger le paragraphe 43(5) [excluant des eaux].
- Inclure dans la *Loi sur les pêches* les nouveaux ouvrages, entreprises ou activités qui exigent une autorisation :
 - Tout projet susceptible de modifier plus de 5 % du volume d'un plan d'eau dans le temps ou dans l'espace devrait faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'une approbation en vertu de la *Loi sur les pêches*;
 - Tout projet qui produit des polluants pouvant pénétrer les eaux souterraines ou les eaux de surface devrait faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'une approbation en vertu de la *Loi sur les pêches*;
 - Tout projet qui pourrait perturber le volume et l'écoulement des eaux souterraines devrait faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'une approbation en vertu de la *Loi sur les pêches*.

FACTEURS QUE LE MINISTRE DOIT PRENDRE EN COMPTE (ARTICLE 6)

Le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne doit prendre en compte les facteurs mentionnés à l'article 6 de la *Loi sur les pêches* avant de prendre un règlement ou d'exercer ses pouvoirs, tels que la délivrance d'une autorisation en vertu de l'alinéa 35(2)b) ou d'une demande visant à assurer le passage des poissons ou un débit d'eau suffisant. De nombreux commentaires ont été reçus concernant les types de facteurs qui doivent être pris en compte. Ceux-ci sont présentés ci-dessous :

- Le respect de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982 et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris :
 - La reconnaissance et l'intégration du savoir autochtone;
 - Les principes de réconciliation et la protection des droits inhérents;
 - La durabilité culturelle;
 - La préséance du droit des Autochtones de pratiquer la pêche sur celui des autres utilisateurs, laquelle devrait être le premier facteur de l'article 6. Un groupe a même précisé que le droit des Autochtones de pratiquer la pêche à des fins alimentaires (à l'exception de la pêche commerciale) devrait être le premier facteur.

- Le respect des lois autochtones – travailler en collaboration avec les gouvernements autochtones (bandes indiennes et gouvernements établis en vertu des accords sur les revendications territoriales/traités modernes);
 - L'ajout d'une liste de tous les accords autochtones et traités modernes;
 - La conformité à la priorité des droits de pêche ancestraux et issus de traités, les zones ou les espèces de poissons qui présentent une importance particulière sur le plan culturel pour les peuples autochtones (ce qui nécessite de solliciter leur opinion);
 - Un soutien fort pour limiter le pouvoir discrétionnaire et faire en sorte qu'il ne porte pas atteinte aux droits ancestraux;
 - Les objectifs de gestion des pêches autochtones qui doivent être pris en compte.
- Un soutien fort pour inclure les principes d'« aucune perte nette » et de « gain net » dans le développement durable.
 - Le pouvoir discrétionnaire est trop large et les considérations sont trop étroites.
 - Les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches* ont accordé une très grande marge de manœuvre au ministre. Les accords et les règlements supplémentaires rendent le régime très complexe, difficile à comprendre et incertain pour les Inuvialuits et autres peuples, y compris l'industrie. Il faudrait envisager sérieusement de simplifier et de rationaliser ce système afin d'obtenir un régime de gestion clair et compréhensible.
 - Clarifier la façon dont les facteurs sont pondérés, particulièrement en l'absence d'information.

Les facteurs de l'article 6 ont reçu un appui, mais les opinions sur la formulation des autres facteurs à ajouter étaient très diversifiées :

- La conservation et la protection du poisson et de son habitat;
- La restauration ou l'amélioration de l'habitat dégradé du poisson;
- Le rétablissement des stocks de poissons décimés;
- L'approche de gestion fondée sur l'écosystème;
- L'intégrité écologique et les incidences écologiques sur les populations et les habitats;
- La contribution des poissons et des habitats de poissons visés à la santé et au fonctionnement des écosystèmes;
- L'adoption du principe de précaution dans la gestion des risques et de l'incertitude;

- L'application d'un processus décisionnel fondé sur des éléments probants et qui comprend les meilleures données scientifiques disponibles et les connaissances traditionnelles des peuples autochtones, en leur accordant la même importance;
- Le respect des droits et des intérêts des Autochtones en ce qui concerne le poisson et la gestion du poisson;
- La durabilité des populations de poissons – principes de durabilité (et la définition de durabilité);
- Les effets probables du changement climatique sur les stocks de poissons et les écosystèmes touchés;
- La prise en considération des effets cumulatifs possibles des décisions (en référence aux plans de bassins hydrographiques et aux plans régionaux, le cas échéant);
- La conformité aux normes et aux engagements internationaux sur la gouvernance des océans;
- L'état des bassins hydrographiques et des sous-bassins hydrographiques;
- L'importance des espèces de poissons et des écosystèmes sur le plan nutritionnel, culturel, social et économique;
- Le rôle potentiel du poisson et de l'habitat du poisson concernés dans les pêches futures, y compris les objectifs et les exigences en matière de protection environnementale, notamment ceux des ententes de revendications territoriales;
- Le remplacement de l'expression « intérêt du public » par « préoccupation du public » dans les facteurs;
- Une meilleure description de la conservation et de la protection du poisson et de son habitat, afin que le ministre et le Cabinet ne puissent pas utiliser une interprétation politique de l'expression « dans l'intérêt du public » à des fins d'autorisation – les termes devraient être soigneusement formulés de façon à ce que les intérêts des Autochtones ne soient pas lésés.

EXIGENCES EN MATIÈRE D'AUTORISATION

Le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* stipule qu'il est interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise ou d'exercer une activité entraînant des dommages sérieux à tout poisson visé par une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou à tout poisson dont dépend une telle pêche. Néanmoins, selon l'alinéa 35(2)b) de la Loi, le ministre des Pêches et des Océans (le ministre) peut délivrer une autorisation assortie de conditions liées à l'activité, à l'entreprise ou à l'ouvrage proposé qui est susceptible de causer des dommages sérieux aux poissons.

Les commentaires sur l'émission d'autorisation sont présentés ci-après :

- Avant de délivrer une autorisation, le MPO devrait inspecter physiquement le site pour déterminer l'impact réel des travaux associés à la demande d'autorisation (cette inspection serait particulièrement importante dans le cas des projets de plus grande envergure).
- Le MPO devrait dresser, par règlement, la liste de projets qui doivent être examinés; une liste semblable à celle associée à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012).

POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DU MINISTRE

De nombreux groupes autochtones ont indiqué que, selon eux, les pouvoirs discrétionnaires du ministre et du gouverneur en conseil étaient trop larges et qu'ils pouvaient facilement nuire aux droits de pêche des Autochtones. Il a été recommandé de réduire les pouvoirs discrétionnaires conférés au ministre et au gouverneur en conseil et de les définir plus clairement (tels que ceux prévus aux paragraphes 4.1, 4.2, 35(4), 35(5.2) et 43(5) de la *Loi sur les pêches*). On a appuyé l'abrogation de l'alinéa 43(1) (*i.01*) et du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les pêches*.

POLITIQUES ET PROGRAMMES

MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DU MPO

On a recommandé que les sections pertinentes des nombreuses politiques du MPO sur la protection de l'habitat, telles que *la Politique pour la conservation du saumon sauvage du Pacifique*, *la Politique de conservation du saumon atlantique sauvage*, *la Politique de gestion de l'impact de la pêche sur les zones benthiques vulnérables* et *le Cadre d'évaluation du risque écologique pour les communautés à prédominance de coraux et d'éponges d'eau froide* soient directement intégrées dans la *Loi sur les pêches*. On estime que cela renforcerait le filet de sécurité pour tous les poissons du pays et comblerait le « vide juridique », puisque ces politiques n'ont pas force de loi.

EXAMEN DES PROJETS À FAIBLE RISQUE

Les projets à faible risque peuvent devenir sujets de grandes préoccupations au fil du temps, parce que de faibles impacts ponctuels peuvent générer des effets cumulatifs importants. Un grand nombre de commentaires et de préoccupations ont été reçus concernant les projets à faible risque :

- Le MPO doit appliquer des normes claires et efficaces pour réglementer les plus petits projets qui causent des effets cumulatifs.
- Élaborer une démarche fondée sur des normes et intégrer ces normes dans les politiques de *la Loi sur les pêches*. Les normes doivent intégrer des faits scientifiques objectifs en conjonction avec le savoir traditionnel.
- Des préoccupations ont été soulevées quant à la méthode d'autoévaluation par les promoteurs; les suggestions comprenaient l'élimination de l'autoévaluation et la mise en place d'une liste de tous les projets autoévalués ou de rapports publics, afin que les collectivités puissent surveiller ces projets.
- Mettre en œuvre un processus de compensation simplifié pour les activités à faible risque.
- Rendre obligatoire l'examen de tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'habitat du poisson.
- Exiger que le promoteur avise les groupes autochtones lorsqu'il travaille dans l'eau.

PROJETS PROPRES À L'INDUSTRIE

- Le gouvernement du Canada devrait travailler avec les groupes autochtones pour élaborer des règlements propres à l'industrie en vertu de la *Loi sur les pêches* qui s'appliquent à leurs régions.
- Il faudrait établir des normes minimales pour les travaux d'exploitation, de modification et de transfert d'eau et les activités semblables qui peuvent modifier les écosystèmes aquatiques et riverains, et améliorer la capacité de la *Loi sur les pêches* d'élaborer de telles normes.



CAPACITÉ - PROGRAMME DE PROTECTION DES PÊCHES ET CONSERVATION ET PROTECTION

De nombreux commentaires ont été reçus de la part des groupes autochtones concernant la capacité réduite du MPO. Ces commentaires allaient de l'augmentation du personnel chargé de l'application de la loi jusqu'à la création de possibilités pour les peuples autochtones de contribuer à la surveillance et à la conformité, à savoir :

- Comblent les lacunes en matière de capacité en travaillant avec des groupes autochtones locaux pour assumer des rôles d'intendance, de surveillance et de conformité.
- Le MPO pourrait fournir un financement de partenariat en contributions pour renforcer les capacités; de l'argent est nécessaire pour embaucher des spécialistes des pêches en vue de participer au processus d'évaluation environnementale et d'examiner en collaboration les demandes en vertu de la *Loi sur les pêches*.
- Renforcer les capacités et les partenariats avec Conservation et Protection (c.-à-d. le personnel du MPO chargé de l'application de la loi) et les groupes autochtones afin qu'un plus grand nombre de gardes-pêche assurent la surveillance et l'application de la loi dans les zones traditionnelles.
- Créer des mécanismes pour permettre aux gardes-pêche autochtones, aux provinces et aux administrations locales d'aider à l'évaluation, à la surveillance et à l'application de la loi concernant des projets.
- Il a souvent été mentionné que le MPO n'appliquait pas la nouvelle *Loi sur les pêches*, compte tenu du manque d'accusations qui sont portées.
- Le MPO devrait tenir les provinces responsables de la destruction de l'habitat du poisson qu'elles autorisent.
- Offrir au MPO une capacité suffisante pour déléguer l'autoévaluation par les promoteurs. Cela devrait inclure des ressources et des fonds pour évaluer tous les projets ou travaux relevant de la compétence fédérale, de façon à pouvoir ainsi déterminer, évaluer et surveiller les effets cumulatifs.
- Rétablir les plus petits bureaux régionaux/satellites du MPO.
- Comblent les lacunes connues dans la réglementation pour s'assurer que le MPO, en collaboration avec des groupes autochtones, est en mesure de réagir à toutes les activités qui nuisent au poisson et à son habitat, et de déterminer les effets (p. ex. collecte continue de données de référence pour appuyer la détermination des modifications attribuables aux activités).
- Le gouvernement fédéral devrait restructurer le programme responsable du MPO pour fournir une surveillance réglementaire plus significative et appliquée en région de la *Loi sur les pêches* et de toute application connexe ou harmonisée de la *Loi sur les espèces en péril*.

- Le MPO doit recourir à des forums de justice réparatrice comme approche pratique aux mesures punitives pour les accusations en vertu de la *Loi sur les pêches*, en consultation avec des groupes autochtones locaux.
- Le MPO a confié la mise en application des ententes visant les zones riveraines à la province et la province ne les applique pas.
- Le numéro 1-800 du MPO renvoie les gens vers un répondeur automatique et les appels sont retournés trois semaines plus tard.

MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET COMPENSATOIRES

Le maintien ou le renforcement de la productivité continue et de la durabilité du poisson et de son habitat peuvent être réalisés grâce à un certain nombre de démarches, y compris la compensation des dommages causés par les activités de développement. Certains commentaires reçus s'appliquaient à la façon dont le régime – évitement, réduction et compensation – pourrait être amélioré :

- Éviter les dommages, chaque fois que possible, et maintenir la productivité des pêches du Canada en évitant les incidences. Le terme « éviter » doit être remplacé par le terme « prévenir ».
- Les mesures compensatoires ne fonctionnent pas dans les zones vierges – des fonds devraient être affectés à la recherche et à la collecte de données.
- Les mesures de réduction ne sont pas toujours efficaces – le promoteur devrait être tenu de mettre en œuvre un plan de véritable gestion adaptative.
- La *Loi sur les pêches* doit préciser l'objectif de la compensation.
- Des ratios de compensation plus élevés sont nécessaires (au moins 2:1 ou 3:1 de ratios 6:1) [p. ex. étude de Harper et Quigley].
- Des mesures compensatoires devraient être créées avant d'autoriser des impacts.
- Restreindre la pratique de compensation – la considérer comme mesure de dernier recours.
- Certains groupes autochtones ont demandé que les promoteurs soient tenus de présenter un plan d'évitement et de réduction, qu'une autorisation soit requise ou non, et de fournir ce genre de plan aux groupes autochtones pour les projets ont cours sur leurs territoires traditionnels respectifs et dans les zones de pêche à des fins domestiques.

SURVEILLANCE, APPLICATION DE LA LOI ET PRODUCTION DE RAPPORTS

De nombreuses remarques concernant les activités de surveillance et d'application entreprises par le Programme de protection des pêches et le programme de Conservation et Protection portaient sur les sujets suivants :

- Un système de surveillance cohérent appuyé par le système de cartographie SIG et accessible par les partenaires et le grand public est nécessaire;
- Simplifier et clarifier les voies de communication pour signaler les infractions directement au MPO;
- Créer un mécanisme de suivi et d'application pour simplifier la coordination de la réponse du MPO et prévoir des sanctions immédiates en cas d'infraction;
- Le MPO devrait appliquer des contraventions aux infractions mineures;
- Ajouter un article à la *Loi sur les pêches* qui permet d'ordonner l'arrêt des travaux;
- Des amendes minimales et maximales doivent être ajoutées pour les infractions prévues à l'article 40. Plus précisément, il faut prévoir des amendes minimales et maximales pour le non-respect de l'obligation de signaler et de l'autorisation et le non-respect des mesures rectificatives;
- Il ne devrait pas y avoir d'amende maximale avec une sanction proportionnelle fondée sur les dommages et la valeur de l'entreprise;
- Les permis des projets devraient également être révoqués en cas d'infractions majeures;
- Préparer, de concert avec les groupes autochtones, un programme qui prévoit une collaboration avec ceux-ci pour la gestion de l'habitat du poisson, la surveillance des projets et l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches*;
- Simplifier et clarifier le rôle des gouvernements provinciaux et de la législation dans l'application de la *Loi sur les pêches*;
- Le gouvernement fédéral doit s'assurer que l'application de la *Loi sur les pêches* a été modifiée ou autrement qu'elle est appliquée correctement et complètement dans l'intérêt de tous les Canadiens et non seulement au profit de quelques personnes aisées et des gouvernements provinciaux et municipaux qui croient qu'ils ont le droit de nuire au poisson et à son habitat sans craindre des conséquences ou des réactions du gouvernement fédéral en vertu de sa propre responsabilité législative;
- Les modifications à la *Loi sur les pêches* doivent être accompagnées de ressources suffisantes pour faire respecter la Loi. L'application devrait cibler les projets industriels et d'aménagement des terres de grande envergure, y compris l'agriculture intensive, le secteur de l'énergie, le développement urbain, le développement récréatif à grande échelle, le développement de l'utilisation des terres rurales et les activités similaires

qui sont le plus susceptibles d'avoir des répercussions majeures sur la pêche continentale en eau douce et l'habitat du poisson;

- Les membres de l'industrie agricole devraient être soumis aux mêmes règles et normes que les autres promoteurs;
- Suggérer que tous les grands projets fassent l'objet d'un examen de 5 à 10 ans par les scientifiques du MPO. Et si le MPO constate qu'un projet cause des dommages sérieux au poisson ou à l'habitat du poisson, le MPO a l'autorité nécessaire pour imposer des modifications afin que les dommages soient corrigés.
- Le MPO devrait jouer un rôle beaucoup plus actif dans la surveillance de la santé des rivières, des fleuves et des lacs;
- Fonds pour dommages à l'environnement - jusqu'à 10 % des amendes devraient être réservés pour l'amélioration, la protection et la restauration. Il faudrait dresser une liste de groupes (y compris des groupes autochtones) pouvant profiter de ce financement.

AMÉLIORER LA SURVEILLANCE

Un consensus a été dégagé parmi les groupes pour dire que l'autoévaluation par le promoteur était insuffisante pour assurer la conformité à la *Loi sur les pêches* et que le MPO doit s'assurer que les avis, les orientations et les conditions concernant ses approbations sont respectés. Certains ont suggéré d'inclure la surveillance du suivi des projets de développement à la *Loi sur les pêches* afin que les autoévaluations et les approbations de projet donnent les résultats escomptés. Certains groupes pensaient que la surveillance de la conformité devrait se faire indépendamment des promoteurs et qu'une base de données des projets autoévalués devrait être rendue publique.

TRANSPARENCE/REGISTRE

Il a été recommandé d'établir un répertoire en ligne de toutes les demandes d'autorisation de projet présentées au MPO et de toutes les décisions rendues par le MPO et de mettre en place un portail centralisé et accessible fournissant des renseignements sur ces demandes et décisions. Les conditions des autorisations du MPO devraient également être rendues publiques.

EXAMENS FUTURS DE LA LOI SUR LES PÊCHES

Il a été suggéré d'ajouter des dispositions sur l'analyse continue de la *Loi sur les pêches*, ainsi que sur la mise en place d'examens réguliers de la Loi afin de conserver sa pertinence dans un contexte législatif et biophysique en constante évolution. On a également proposé d'adopter une approche de gestion adaptative qui comprend des examens programmés pour évaluer les modifications apportées à la *Loi sur les pêches* et les énoncés de politique connexes. De nombreux groupes ont demandé un examen plus approfondi de la *Loi sur les pêches*, conformément à la DNUDPA.



Le partenariat et la collaboration avec les groupes autochtones sur les questions concernant le poisson et son habitat sont une priorité pour le gouvernement fédéral.

COMITÉ/SECRÉTARIAT COMMUN

Un certain nombre de groupes ont suggéré d'établir un secrétariat commun entre l'État et les groupes autochtones, ou un autre organisme similaire, pour permettre une approche plus stratégique concernant les questions relatives aux pêches, l'élaboration de politiques et les modifications législatives. Certains commentateurs ont également noté qu'ils doivent être consultés lors de la constitution d'un tel comité, soulignant aussi qu'un comité consultatif ne peut pas remplacer le devoir de l'État de consulter les groupes autochtones.

Les recommandations suivantes sur la forme et la fonction des partenariats et de la collaboration ont été reçues :

- Rendre obligatoire la participation des groupes autochtones à l'examen des projets;

- Le Ministère incorpore une composante d'éducation afin de que les promoteurs et le personnel du MPO comprennent mieux les droits ancestraux et issus de traités;
- Les articles suivants de la *Loi sur les pêches* devraient toutes nécessiter la participation des groupes autochtones: 7(1) et (2), 35(3) et (4), 36(5), 45;
- Convoquer un groupe d'experts, dans lequel les groupes autochtones détiennent au moins la moitié des sièges, afin de discuter des lacunes dans les connaissances et des stratégies en vue de mieux gérer les systèmes dont les données scientifiques sont incomplètes;
- Incorporer à la *Loi sur les pêches* des dispositions sur les traités et les ententes définitives, ainsi que la jurisprudence relative à la définition des droits et des titres ancestraux;
- Les groupes autochtones devraient déterminer les impacts potentiels sur leurs droits;
- La *Loi sur les pêches* n'énonce pas clairement les droits des peuples autochtones à l'accès aux pêches et à la gestion des pêches et ne définit pas non plus les exigences en matière de consultation de la part de l'État;
- Le gouvernement devrait élaborer un processus qui offre des possibilités et un soutien financier aux groupes autochtones et qui tire profit des connaissances traditionnelles pour déterminer les principaux lieux ayant une importance écologique sur leurs territoires traditionnels;
- Le MPO devrait rétablir le Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures. Le MPO devrait consulter les groupes autochtones sur les moyens d'améliorer et de renforcer ce programme.

RÔLES DES GROUPES AUTOCHTONES

De nombreux groupes autochtones se considèrent comme parfaitement qualifiés pour assumer certains rôles actuellement dévolus au MPO. Les activités mentionnées le plus souvent étaient l'examen des projets et les activités de surveillance. Certains commentaires précis visaient notamment les sujets suivants :

- Le MPO devrait nommer des agents des pêches/gardes-pêche dans toutes les communautés autochtones qui désirent accueillir un tel poste. Cela permettrait d'améliorer la relation de nation à nation et d'offrir aux communautés autochtones davantage de surveillance et de contrôle de la gestion des pêches locales;
- Prévoir que des membres des groupes autochtones deviennent des agents des pêches;
- Le Canada devrait déléguer des pouvoirs de surveillance et d'application de la loi aux groupes autochtones;

- Il a été souligné que de nombreuses communautés autochtones entament des programmes de « gardes-pêche autochtones » qui travaillent avec le gouvernement et le secteur privé afin de contribuer à l'arbitrage, à l'examen et au suivi environnementaux des projets ou des initiatives;
- La capacité est une préoccupation constante et une véritable entrave à la participation significative des communautés. Des modifications à la *Loi sur les pêches* devraient exiger que les promoteurs fournissent des ressources pour les projets et études communautaires, ainsi que de la formation aux membres de la communauté;
- Il faudrait évoluer vers un modèle de cogestion et de cogouvernance du poisson et de l'habitat du poisson avec les groupes autochtones;
- Certains groupes autochtones ont indiqué qu'ils doivent être reconnus à titre de troisième ordre de gouvernement doté des droits, des intérêts et de l'autorité juridictionnelle inhérents sur les terres et les ressources visées par leur titre - les dispositions qui prévoient des ententes de gouvernement à gouvernement en vertu de la *Loi sur les pêches* doivent inclure les groupes autochtones ainsi que les provinces et les territoires;
- Rétablir le financement fédéral annuel pour la recherche en eau douce, y compris les possibilités de participation des peuples autochtones à la gestion, à la surveillance et à la protection, notamment une participation directe aux études sur le poisson et l'habitat du poisson;
- Convoquer des groupes d'experts, avec des groupes autochtones, afin de discuter des lacunes dans les connaissances et des stratégies en vue de mieux gérer les systèmes dont les données scientifiques sont incomplètes;
- Les promoteurs doivent collaborer plus étroitement avec les groupes autochtones afin d'élaborer des mesures d'atténuation appropriées sur le plan culturel;
- Éliminer les échappatoires qui permettent à nos océans, à nos estuaires, à nos voies navigables et à nos pêches d'être endommagés par des activités qui ne sont pas assujetties à la surveillance du MPO ou des peuples autochtones ou qui n'en font pas l'objet;
- Les promoteurs devraient embaucher des groupes autochtones afin de recueillir des données de référence. S'il est déterminé que la communauté autochtone n'est pas en mesure de fournir des entrepreneurs privés possédant une expertise particulière dans un aspect quelconque de l'évaluation des poissons et de l'habitat du poisson, elle devrait participer au processus de sélection de l'entrepreneur;
- Créer des possibilités pour que les gouvernements autochtones se dotent de leur propre législation sur les pêches;

- Accroître la mobilisation des groupes autochtones au niveau des politiques stratégiques.

COGESTION/COGOUVERNANCE

Un fort appui a été relevé pour les ententes officielles de cogestion/cogouvernance, y compris pour l'ajout des groupes et gouvernements autochtones aux paragraphes 41(1) et 41(2) de la *Loi sur les pêches*.

PROCESSUS DÉCISIONNELS

Pêches et Océans Canada est désireux de tirer profit des capacités et de créer des possibilités pour obtenir de meilleurs résultats en matière de protection du poisson et de l'habitat du poisson pour les Canadiens, en collaborant avec les Canadiens. Pêches et Océans Canada s'est également engagé à renforcer la relation de nation à nation avec les peuples autochtones.

Les recommandations suivantes ont été formulées concernant la manière d'inclure les groupes autochtones dans le processus décisionnel du Ministère :

- Les groupes autochtones devraient avoir un rôle dans le processus décisionnel;
- La création d'un processus dans lequel les décisions ministérielles peuvent être contestées par des groupes autochtones lorsqu'il y a une éventuelle infraction aux droits issus de traités;
- Établir un mécanisme clair et contraignant pour prendre en compte et appliquer les connaissances écologiques autochtones traditionnelles dans la prise de décisions;
- Le MPO devrait être tenu de fournir des justifications écrites de la prise en compte des facteurs définis à l'article 6;
- Le Canada doit faire en sorte que son processus décisionnel en vertu de la *Loi sur les pêches* soit conforme aux nombreuses normes internationales sur la gouvernance maritime qu'il s'est engagé à respecter, notamment : *la Convention sur le droit de la mer* (1982), *l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrants* (1999), *la Convention sur la diversité biologique* (1992) et *la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (1992);
- Engagement à soutenir et à prendre sérieusement en compte les plans d'utilisation des terres des Premières Nations dans la prise de décisions;
- Examiner les éventuelles répercussions sur les droits de pêche autochtone lors de l'évaluation d'un projet;

- Mobiliser les groupes autochtones et les intervenants du secteur public, et non seulement ceux qui sont touchés directement.

ENTENTE AVEC LES PROVINCES

Des opinions diverses ont été exprimées concernant les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui permettent au ministre de conclure des ententes avec les provinces et d'allouer du poisson aux provinces pour le financement des activités scientifiques et de gestion des pêches (p. ex., les articles 4.1 et 10(1) de la *Loi sur les pêches*).

Certains groupes étaient d'avis que les accords d'équivalence avec les provinces étaient inacceptables, mais la majorité des commentateurs ayant soulevé cette question voulaient que les groupes autochtones soient expressément mentionnés dans ces articles afin de pouvoir recevoir des pouvoirs délégués pour gérer certaines parties de la *Loi sur les pêches*. De nombreux commentaires suggéraient de déléguer les activités de surveillance et d'application de la loi à des groupes autochtones. D'autres recommandaient des dispositions claires permettant la délégation de la gestion de l'habitat du poisson, à l'instar de la gestion des pêches récréatives.

RÔLES DES AUTRES

- Simplifier et clarifier le rôle des gouvernements provinciaux et de la législation dans l'application de la *Loi sur les pêches*;
- Envisager de lancer un programme de certification des biologistes professionnels (biologiste professionnel agréé, biologiste professionnel ou équivalent) pour assurer la fiabilité professionnelle.



RESTAURATION/INTENDANCE

Il y a eu un vif intérêt pour les activités de restauration et d'intendance de l'habitat, car elles contribuent à l'atteinte et au maintien de l'équilibre entre la conservation du poisson et de l'habitat du poisson et les projets de développement :

- Travailler en collaboration avec les groupes autochtones, les provinces et les municipalités pour assurer une planification globale et harmonieuse du bassin hydrographique entre les différentes administrations;

- Le MPO devrait prendre des mesures proactives qui mènent à la protection de l'habitat et réduisent les dommages et la destruction, puis fournir ce type de soutien au Canada, c.-à-d. des outils comme le Programme de conservation et d'intendance de l'habitat du MPO (2000-2005);
- Une *Loi sur les pêches* modernisée devrait exiger le rétablissement obligatoire des populations de poissons en déclin.

LIEU AYANT UNE IMPORTANCE ÉCOLOGIQUE

Un lieu ayant une importante écologique est une zone qui a besoin d'une protection spéciale en raison de ses caractéristiques écologiques, de sa sensibilité ou de sa valeur. Les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches* ont introduit le pouvoir législatif nécessaire pour définir des lieux ayant une importance écologique en vue de les protéger (en vertu de l'article 37), mais cette disposition n'a pas encore été utilisée. Le Ministère a reçu des commentaires concernant les lieux ayant une importance écologique en ce qui a trait à la *Loi sur les pêches*, notamment les suivants:

- La désignation des « lieux ayant une importance écologique » (article 37) doit être faite de concert avec les groupes autochtones et devrait inclure les aspects culturels liés au poisson (composantes particulièrement importantes ou valorisées sur le plan culturel par les groupes autochtones);



- Le paragraphe 37(3) devrait être révisé afin de tenir compte des « zones sensibles ». La sensibilité devrait tenir compte des valeurs culturelles - les groupes autochtones devraient être consultés lors de l'établissement de ces zones;
- Identifier, avec les groupes autochtones, les zones « INTERDITES » qui constituent des zones d'importance capitale pour le poisson et l'habitat du poisson (p. ex., les frayères, les zones d'amont, les aires de croissance, les zones riveraines, les zones humides et les habitats sensibles ou essentiels, les estuaires, les deltas);
- Les lieux ayant une importance écologique devraient nécessiter une protection accrue, il est nécessaire de présenter plus que de simples avis.
- Il faudrait ajouter une disposition prévoyant la consultation des groupes autochtones au sujet des zones écologiquement sensibles en vertu du paragraphe 37(3);
- Le MPO devrait appliquer la *Loi sur les pêches* aux projets hydro-électriques existants. Il pourrait le faire en désignant des zones en aval des barrages en tant que lieux ayant une importance écologique;
- La *Loi sur les pêches* devrait reconnaître l'importance primordiale des estuaires et des deltas pour la biodiversité aquatique du Canada et s'engager à créer des plans de gestion de l'estuaire pour chacun des estuaires et des deltas de grande valeur du Canada lors de la modernisation de la *Loi sur les pêches*;
- Le delta Paix-Athabasca et la rivière Athabasca devraient être désignés comme étant un « habitat important sur le plan écologique ».



PASSAGE DU POISSON / DÉBIT / ARTICLES 20/21

Certains projets ou entreprises peuvent entraîner des obstructions physiques ou physiologiques aux déplacements ou à la migration des poissons et certaines mesures, lorsqu'elles sont adoptées, peuvent réduire ces répercussions. Certains commentaires ont été reçus concernant le passage du poisson dans le cadre d'impacts passés résultant de la construction de barrages; le thème commun était qu'en règle générale, le passage du poisson ne devrait pas être compromis.

Des suggestions ont été reçues pour améliorer la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne le passage du poisson et les débits, notamment :

- Inclure des exigences relatives au promoteur ou un mécanisme pour que le promoteur reçoive des orientations afin d'optimiser les mesures d'atténuation pour le passage du poisson entre les projets et les systèmes;
- Mettre en œuvre des études suffisantes et dirigées par l'État sur les déplacements régionaux du poisson pour permettre au ministre de situer dans un contexte cumulatif et à l'échelle de la population les impacts des projets sur le déplacement des poissons;
- L'expression passe à poissons « fonctionnelle » pourrait être ajoutée aux articles 20-21 afin de forcer les promoteurs à maintenir les passes à poissons;
- Exiger que les promoteurs dont les projets pourraient avoir des impacts sur le passage du poisson financent des programmes de surveillance visant à prouver que le passage du poisson n'est pas touché;
- Préciser les renseignements qui seraient jugés nécessaires pour que le ministre invoque les articles 20 ou 21 de la *Loi sur les pêches* pour demander d'autres études, en fonction d'une approche de précaution qui puisse répondre adéquatement aux préoccupations des groupes autochtones et du public;
- Élargir la définition d'« obstacles » au déplacement des poissons au-delà de la simple « obstruction » ou des « choses » de manière à inclure les obstacles complets ou partiels attribuables aux répercussions sur le comportement des poissons (p. ex., évitement du bruit sous-marin) et aux obstacles environnementaux au passage (p. ex., pollution, température de l'eau, conditions biotiques défavorables);
- Mettre en œuvre des études financées par le gouvernement sur les débits et les volumes d'eau nécessaires pour diverses espèces de poissons (selon les systèmes et les saisons) pour guider les exigences de la *Loi sur les pêches* relatives au maintien de « niveaux d'eau suffisants » afin de permettre le libre passage en sécurité des poissons. Les groupes autochtones devraient effectuer ces études sur leurs propres territoires;
- Exiger le passage des poissons pour toutes les entreprises ou activités futures et mettre en œuvre un plan à long terme pour rétablir le passage du poisson dans l'ensemble du pays en partenariat avec les communautés autochtones concernées;
- Exiger la consultation des groupes autochtones pour tous les régimes de passage du poisson afin de tenir compte des connaissances autochtones;
- Les communautés autochtones devraient avoir le pouvoir d'exiger l'installation de « passes à poisson » en présence de tout obstacle qu'elles jugent entraver le passage du poisson sur le territoire traditionnel autochtone;

- L'alinéa 29(1)(b) interdit d'obstruer plus des deux tiers de la largeur d'un fleuve, mais les groupes autochtones obstruent souvent entièrement les rivières pour la pêche et les barrières de dénombrement. Il est incertain si cette interdiction visait le maintien de la navigation. Il faut ajouter des dispositions qui permettront aux groupes autochtones d'obstruer toute la largeur d'un cours d'eau pour pêcher ou compter les poissons.

PROBLÈMES SOULEVÉS HORS DU CHAMP D'APPLICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES PÊCHES

Certains groupes autochtones ont soulevé des problèmes qui étaient hors du champ d'application de l'examen des modifications apportées à la *Loi sur les pêches* en 2012 (les dispositions relatives à la protection des pêches).

Citons entre autres :

- La réglementation de l'aquaculture et les préoccupations concernant l'élevage des poissons à nageoires en parcs en filet;
- Les recommandations de la Commission Cohen;
- La lutte contre les plantes aquatiques envahissantes;
- L'administration et l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution, y compris la prise en compte des préoccupations concernant le pouvoir discrétionnaire d'autoriser le dépôt de substances nocives;
- Les problèmes entourant les protocoles d'entente conclus par le MPO avec l'Office national de l'énergie et la Commission Canadienne de sûreté nucléaire;
- L'amélioration de la réglementation des projets qui posent des risques pour l'eau souterraine;
- La nécessité d'accroître la recherche scientifique sur le déclin des stocks de saumon sauvage et les écosystèmes d'eau douce;
- Les seuils de déclenchement d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation Environnementale (2012)*;
- Les liens entre la *Loi sur les pêches* et les accords sur les revendications territoriales et les traités modernes, y compris la coordination des examens de projets;
- La capacité de participation suffisante des communautés autochtones aux consultations et aux partenariats;
- Les divers commentaires sur la gestion des pêches, le rétablissement des stocks, la gestion intergouvernementale des pêches transfrontalières, la prise en compte du changement climatique, la cogestion et l'établissement et la gestion des pêches autochtones, notamment.



CHAPITRE 2: CONSEILS DE GESTION DES RESSOURCES

THÈME 1 – MOBILISATION EN 2016-2017

Beaucoup de conseils de gestion des ressources se sont dits reconnaissants d'avoir pu présenter des commentaires au MPO et au Comité permanent des pêches et des océans. Certains ont félicité le gouvernement du Canada d'avoir mis en œuvre un processus d'examen législatif ouvert, transparent et collaboratif. Néanmoins, les conseils souhaiteraient être consultés comme il se doit à toutes les étapes de l'examen, conformément à leurs accords sur les revendications territoriales respectifs, et ils s'attendent à être consultés dorénavant. Il est indiqué, par ailleurs, que si un Conseil présente une recommandation au ministre, ce dernier doit y répondre conformément aux délais établis par les accords définitifs.

Les conseils de gestion des ressources ont souligné qu'un accroissement des ressources et des capacités leur permettrait de travailler avec le MPO conformément aux accords sur les revendications territoriales et de participer à la cogestion des questions liées à l'habitat.

Beaucoup de commentaires indiquent que le gouvernement du Canada devrait consulter les groupes autochtones à chaque étape du processus, y compris l'examen de projets précis, l'élaboration de politiques et de lois et l'application des dispositions actuelles de la *Loi sur les pêches* (p. ex., l'établissement des lieux ayant une importance écologique et l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre), la mobilisation sur les étapes préliminaires du processus de planification, de sorte que les commentaires puissent influencer les résultats.



Les conseils de gestion des ressources ont formulé des commentaires détaillés sur les fondements législatifs des activités de réglementation et d'application du MPO (les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches*), ainsi que sur les procédures et les capacités de réglementation et d'application du MPO.

CHANGEMENTS RECOMMANDÉS À LA *LOI SUR LES PÊCHES*

La plupart des conseils de gestion des ressources ont estimé que le remplacement de « détériorer, perturber ou détruire l'habitat du poisson » par « dommages sérieux aux poissons » est une source de confusion, réduit le champ d'application, est inacceptable ou réduit la protection des pêches dans les eaux canadiennes. De nombreux conseils ont demandé que soient réintroduites dans *Loi sur les pêches* l'interdiction de détériorer, perturber ou détruire l'habitat du poisson et l'interdiction de tuer un poisson par d'autres moyens que la pêche (article 32). Les conseils ont par ailleurs recommandé que soient prises de meilleures mesures de protection du poisson, de l'habitat du poisson, de la biodiversité marine et des habitats essentiels du poisson.

Des préoccupations ont été formulées concernant l'utilisation du libellé « pêches commerciales, récréatives et autochtones » dans l'article 35 et une réintroduction des termes « tout poisson » de la version précédente de l'article 35 a été recommandée. De nombreux conseils de gestion des ressources conviennent que les pêches autochtones requièrent une attention particulière dans la *Loi sur les pêches*. Par ailleurs, il a été recommandé que la *Loi sur les pêches* prenne en compte les pêches futures ou éventuelles et les besoins en la matière des générations à venir.

Il a été recommandé que la *Loi sur les pêches*, à l'instar de la *Loi sur les espèces en péril*, établisse des obligations de consulter et précisent les responsabilités fédérales à l'égard des conseils de gestion des ressources du Nord. Par ailleurs, il a été recommandé que les accords définitifs soient indiqués et pris en compte dans la *Loi sur les pêches*.

Il a été proposé que l'objet énoncé à l'article 6.1 de la *Loi sur les pêches* soit axé sur la protection du poisson et de l'habitat du poisson plutôt sur la protection des pêches. Les conseils de gestion des ressources ont formulé beaucoup de recommandations d'éventuels principes d'application qui devraient être incorporés dans la *Loi sur les pêches*. Au nombre de ces principes, citons les suivants:

- La reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités protégés par la Constitution;
- Un processus décisionnel fondé sur les données scientifiques et, s'il y a lieu, sur les connaissances écologiques traditionnelles et les connaissances communautaires;
- L'application de l'approche de précaution et la gestion des écosystèmes, procédant de principes de respect de l'environnement;
- L'évitement et la réduction des effets nocifs cumulatifs sur le poisson et l'habitat du poisson;
- La reconnaissance des défis que pose le changement climatique pour la protection du poisson et de l'habitat du poisson et de la biodiversité marine.

Beaucoup ont demandé que soit conservé l'article 6 de la *Loi sur les pêches*, qui établit les facteurs que le ministre doit prendre en considération avant de prendre un règlement ou d'exercer un pouvoir, tels que délivrer une autorisation en vertu de l'alinéa 35(2)b) ou formuler une demande visant à assurer le libre passage du poisson ou le maintien d'un débit d'eau suffisant. Certains se sont inquiétés du fait que l'actuelle *Loi sur les pêches* accorde au ministre un trop grand pouvoir discrétionnaire et que les facteurs à prendre en considération sont trop vagues. Certains conseils ont jugé nécessaire de renforcer cette partie de la Loi. Les facteurs à prendre en considération dans les décisions prises en vertu de la *Loi sur les pêches* les plus souvent cités sont les suivants :

- Les obligations liées au devoir de consulter;
- Les termes pertinents des accords sur des revendications territoriales;
- L'approche de gestion des écosystèmes;
- L'adoption du principe de précaution;
- Le respect des droits et des intérêts des Autochtones en ce qui concerne le poisson et la gestion du poisson;
- Les effets du changement climatique sur les stocks de poissons et les écosystèmes touchés;
- La prise en considération des éventuels effets cumulatifs des décisions;
- Les principes du développement durable;
- L'adoption de mesures et normes permettant d'éviter, de réduire ou de contrebalancer la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson.

Certains se sont dits favorables à l'élargissement des pouvoirs décrits dans les articles 37 à 39, qui ont été ajoutés à la *Loi sur les pêches* en 2012. Ces pouvoirs comprennent notamment l'exigence de fournir des plans et devis, l'exigence de conformité aux conditions d'une autorisation délivrée en vertu de la *Loi sur les pêches* et l'obligation de

signaler des incidents et de prendre des mesures rectificatives afin de réduire les dommages sérieux causés aux poissons. Il a été proposé que ces pouvoirs élargis et ces améliorations fassent partie de toute recommandation de modification législative.

POLITIQUES ET PROGRAMMES

Les conseils de gestion des ressources se sont dits inquiets que le MPO ne soit doté d'aucun moyen de suivi et de surveillance des projets autoévalués. Ils ont par ailleurs indiqué que les directives relatives à l'autoévaluation se prêtent à l'interprétation et que les promoteurs pourraient réaliser des projets qui posent un risque pour le poisson et l'habitat du poisson. Les conseils ont proposé que la surveillance systématique des autoévaluations réalisées par les promoteurs de projets fasse partie intégrante de la *Loi sur les pêches* et que toute autoévaluation d'un projet exige un avis du MPO ou d'une autre autorité (qui pourrait être un partenaire tel que le gouvernement du Yukon, le gouvernement d'une Première Nation ou le bureau d'un conseil régional de ce territoire traditionnel).

Les conseils ont également proposé que l'outil d'autoévaluation en ligne comprenne les énoncés opérationnels du MPO à l'intention des promoteurs (désormais les « Mesures visant les dommages causés aux poissons et aux habitats des poissons » sur le site Web du MPO) soit mieux défini, soit facilement accessible et soit rédigé en langage simple.

Les conseils de gestion des ressources ont indiqué que la réduction de l'effectif du MPO a beaucoup restreint la capacité du Ministère à apporter au processus d'examen et d'autorisation des projets l'expertise et l'efficacité requises. Ils ont ajouté que le processus d'examen des projets dans le Nord est particulier et que la démarche appliquée dans les provinces peut ne pas convenir. Les participants ont dit souhaiter pouvoir s'adresser à une personne locale qui comprend les cours d'eau et les poissons propres aux régions nordiques.

Les conseils ont par ailleurs indiqué qu'ils comptent sur les partenaires gouvernementaux pour leur fournir des renseignements scientifiques fiables et pertinents permettant de prendre des décisions éclairées; toutefois, le manque d'effectif et d'échanges avec les partenaires du MPO dans le Nord limite la capacité des conseils à contribuer de manière suffisante à l'examen réglementaire des projets.

SURVEILLANCE, MISE EN APPLICATION ET PRODUCTION DE RAPPORTS

Certains conseils se sont dits favorables à l'établissement d'un répertoire en ligne de toutes les demandes d'autorisation de projet présentées au MPO et de toutes les décisions

rendues par le MPO et de mettre en place un portail centralisé et accessible fournissant des renseignements sur ces demandes et décisions. De plus, les conseils ont recommandé que le MPO accroisse sa capacité de surveillance et de mise en application.



Les commentaires des conseils de gestion des ressources ont porté notamment sur une attention accrue à la coopération avec les autres ordres de gouvernement et les organismes de réglementation des revendications territoriales concernés.

Les conseils ont indiqué que la gestion des pêches et de l'habitat du poisson doit porter principalement sur la gestion du territoire et de l'eau et que, de ce fait, des partenariats efficaces entre le MPO et les provinces et territoires, à qui incombe la gestion du territoire et de l'eau, sont des éléments essentiels des programmes de protection des pêches. Les groupes autochtones sont d'importants gestionnaires du territoire dotés de droits de pêche bien définis dans les accords définitifs sur les revendications territoriales. Leur participation, à titre de partenaires, est essentielle si l'on veut combler les lacunes. Toutefois, le gouvernement fédéral ayant le mandat et la responsabilité de la gestion des pêches en vertu de la Constitution et de la *Loi sur les pêches*, les conseils de gestion des pêches ont indiqué que le MPO doit être prêt à fournir des ressources et des fonds à ses partenaires qui consentent à l'aider à accomplir une partie de son mandat.

Les conseils ont souligné que les partenariats sont essentiels à l'administration efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* et des programmes de protection des pêches. Tel qu'il est prévu dans les accords définitifs, les gouvernements des Premières Nations doivent faire partie intégrante du partenariat. Cela demeure un travail en cours qui doit être favorisé et régulièrement soutenu au moyen de consultations et d'ateliers dans le cadre de l'exécution continue du Programme de protection des pêches.

La création d'un programme d'acquisition et de diffusion de données environnementales a été proposée, et il a été indiqué que Pêches et Océans Canada, les promoteurs et les groupes autochtones peuvent tous contribuer à ce programme en mettant en commun les connaissances sur les écosystèmes.

Les conseils de gestion des ressources ont exprimé beaucoup d'inquiétudes concernant l'alinéa 4.1(2) (h) et l'article 4.2 ainsi que les dispositions relatives à l'équivalence dans la *Loi sur les pêches*.

Certains ont souligné la possibilité d'utiliser le paragraphe 5 (1), de concert avec l'article 4.4, afin de conclure des accords pour l'application de la *Loi sur les pêches*. Voici un exemple où deux articles de la Loi pourraient favoriser le renforcement des capacités des groupes autochtones, si de la formation et des ressources importantes et durables sont engagées.



Les conseils se sont dits favorables au concept des lieux ayant une importance écologique et ils ont proposé de renforcer ou de clarifier ce concept. Il a été proposé que la désignation de lieux ayant une importance écologique se fasse de concert avec les conseils de gestion des ressources.

Bon nombre de commentaires touchaient les préoccupations entourant les pouvoirs discrétionnaires du ministre et du gouverneur en conseil et ils renvoyaient à des parties précises de la *Loi sur les pêches*. En voici quelques-uns :

- Des inquiétudes concernant l'alinéa 43(1) (i.01) (exclusion des pêches) et le paragraphe 43(5) (exclusion de l'eau), ce qui permet au ministre d'exclure des zones de la définition de « pêche ». Il a été proposé d'abroger ces dispositions;
- L'autorité absolue du ministre ne peut abroger la responsabilité ni compromettre la consultation nécessaire et obligatoire découlant du devoir de consulter les groupes autochtones potentiellement touchés.

CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

Pêches et Océans Canada remercie les groupes autochtones et les conseils de gestion des ressources d'avoir pris le temps de contribuer à l'examen des modifications apportées à la *Loi sur les pêches*, d'avoir participé au processus établi par le Comité permanent des pêches et des océans et d'avoir échangé directement avec le Ministère. Les groupes autochtones et les conseils de gestion des ressources ont contribué de manière importante au processus de mobilisation, apportant une perspective précieuse et particulière aux discussions.



Le Ministère continue à se pencher sur ces recommandations et prend en compte ces observations. Le Ministère s'engage à étudier ces commentaires à mesure que l'examen des modifications apportées à la *Loi sur les pêches* se poursuit.

Outre les commentaires sur l'examen des modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches*, les groupes autochtones et les conseils de gestion des ressources ont fourni des commentaires sur les substances polluantes, la gestion des pêches, les liens avec les revendications territoriales et les traités et les liens avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*. Ces commentaires n'ont été abordés que brièvement dans le présent résumé, car ils sont hors du champ d'application de l'examen des modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches*. Ces commentaires ont été examinés par le Ministère et transmis aux entités pertinentes du MPO ou d'Environnement et Changement climatique Canada.