

Le 16 septembre 2024

Annette Gibbons
Sous-Ministre
Pêche et Océans Canada
200 rue Kent
Ottawa, ON K1A 0E6

Courriel: annette.gibbons@dfp-mpo.gc.ca

Madame,

Hydroélectricité Canada est l'association commerciale nationale qui représente l'industrie hydroélectrique du Canada. Nous représentons les producteurs d'électricité publics et privés, les fabricants d'équipements, les sociétés d'ingénierie et de construction, ainsi que d'autres acteurs du secteur de l'hydroélectricité.

Alors que nous nous préparons à participer à la revue par le Parlement de la *Loi sur les pêches*, nous vous écrivons pour obtenir de plus amples informations sur la manière dont les décideurs de Pêches et Océans Canada (MPO) appliquent les facteurs de décision dans l'exercice de leurs pouvoirs en vertu de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne les questions relatives au développement de l'énergie hydroélectrique. Nous vous écrivons également pour obtenir des informations sur la mise en œuvre à Pêches et Océans Canada de la Directive du Cabinet sur l'efficacité de la réglementation et de la délivrance des permis pour les projets de croissance propre.

Les facteurs de décision sont décrits au paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches* :

- (a) l'importance, pour la productivité des pêches en cause, du poisson ou de l'habitat qui seront vraisemblablement touchés;
- (b) les objectifs en matière de gestion des pêches;
- (c) l'existence de mesures et de normes visant :
 - (i) à éviter la mort du poisson, à réduire la mortalité du poisson ou à compenser la mort du poisson;
 - (ii) à éviter, à atténuer ou à compenser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson;
- (d) les effets cumulatifs que l'exploitation de l'ouvrage ou de l'entreprise ou l'exercice de l'activité qui font l'objet de la recommandation ou de l'exercice du pouvoir, en combinaison avec l'exploitation passée ou en cours d'autres ouvrages ou entreprises ou l'exercice passé ou en cours d'autres activités, a sur le poisson et son habitat;
- (e) les réserves d'habitats, au sens de l'article 42.01, qui pourraient être touchées;
- (f) la priorité accordée, le cas échéant, à la restauration de l'habitat dégradé du poisson par les mesures visant à compenser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson;
- (g) les connaissances autochtones des peuples autochtones du Canada qui lui ont été communiquées;
- (h) tout autre facteur qu'il estime pertinent.

Ces facteurs de décision s'appliquent aux articles suivants de la *Loi*.

Règlements relatifs à :

Article 34.4	Mort du poisson
Article 35	Détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat (DDPH)
Article 35.1	Projets désignés
Paragraphe 35.2 (10)	Réglementation relative à la DDPH
Paragraphes 36(5) ou (5.1)	Substances nocives
Alinéa 43(1) b.2)	Restauration de l'habitat du poisson
Paragraphe 43(5)	Exemption de certaines eaux de pêche

À l'exception d'un règlement de procédure concernant l'approbation des autorisations au titre de la *Loi sur les pêches*, Pêches et Océans Canada n'a pas mis en œuvre de réglementation relative à ces dispositions de la *Loi sur les pêches*.

Ces mêmes facteurs s'appliquent également aux décisions prises par le ministère en matière de :

Paragraphes 34.3(2), (3) ou (7)	Gestion des obstacles
Alinéas 34(2)b) ou c)	Autorisations pour la mort de poissons
Paragraphe 34.4 (4)	Règlement relatif aux travaux prescrits
Alinéas 35(2)b) ou c)	Autorisations relatives à la DDPH
Paragraphe 35(4)	Règlements relatifs à la DDPH
Paragraphe 35.1(3)	Licences pour les projets désignés
Paragraphe 35.2(7)	Zones écologiquement sensibles
Paragraphe 36(5.2)	Substances nocives

Nos préoccupations concernent l'application des facteurs (a) et (b) dans la prise de décision par le ministère.

Le facteur (a) prend en compte la **contribution à la productivité des pêches concernées** du poisson ou de l'habitat du poisson susceptible d'être affecté et le facteur (b) prend en compte les **objectifs de gestion des pêches**. (Nous soulignons). Étant donné que le premier objectif de la *Loi sur les pêches* est d'encadrer la gestion et la surveillance des pêches, une interprétation raisonnable des dispositions de la loi portant sur la protection du poisson et son habitat demande que les facteurs a) et b) soient pris en considération ensemble.

Nous pensons que pour bien prendre en compte ces facteurs, le ministère doit avoir identifié :

- (i) quelles sont les pêches **concernées**,
- (ii) quelle contribution (positive ou négative) à la **productivité de ces pêches** découle de l'impact sur les poissons ou leur habitat et,
- (iii) dans quelle mesure les effets sur la productivité contribuent positivement ou négativement à l'atteinte **des objectifs de gestion des pêches**. (nous soulignons).

Nous pensons que pour évaluer les effets d'un projet sur les objectifs de gestion des pêches, le ministère doit avoir identifié ces objectifs pour toutes les eaux intérieures pour lesquelles la gestion des pêches relève de sa juridiction. Là où les provinces assument cette responsabilité, le MPO doit reconnaître les objectifs établis par celles-ci, ou en l'absence d'objectifs, s'entendre avec le gestionnaire provincial de pêches sur les impacts potentiels acceptables. Cette approche serait conforme à l'énoncé de politique sur la protection du poisson et de son habitat d'août 2019.

À ce jour, nous n'avons connaissance d'aucun ensemble généralement disponible d'objectifs de gestion des pêches pour les eaux intérieures susceptibles d'être affectés par le développement ou l'exploitation des installations hydroélectriques de nos membres. Il s'agit d'une préoccupation pour nous, car sans objectifs clairs, il est impossible de valider objectivement la mesure dans laquelle une décision peut avoir un impact sur la réalisation d'un objectif de gestion des pêches.

Cette question est une source d'inquiétude pour nos membres, car nous avons connaissance de décisions prises par le personnel du ministère qui ne semblent pas avoir été prises en prenant suffisamment en considération la productivité des pêches ou les objectifs de gestion de celles-ci.

Compte tenu des ressources considérables engagées pour assurer le passage des poissons, éviter la mort d'un poisson ou compenser toute perte d'habitat, il est essentiel que le ministère détermine de manière claire et transparente les deux facteurs susmentionnés. La certitude réglementaire exige l'objectivité dans l'application de critères tels que ceux-ci.

Les dernières modifications de la *Loi sur les pêches* sont entrées en vigueur il y a cinq ans, en 2019, et nous sommes déçus de constater qu'à ce jour, aucun règlement facilitant l'interprétation de la *loi*, notamment celle de ces critères de décision, n'ait encore été adopté. Bien que ces facteurs soient discutés dans l'Énoncé de politique sur la protection du poisson et de son habitat d'août 2019, ce document est ambigu à plusieurs égards et n'offre pas la certitude légale qu'un règlement offrirait.

Cette situation a créé une situation d'incertitude réglementaire pour les producteurs canadiens d'hydroélectricité.

Cette incertitude réglementaire affecte tous les aspects du secteur, y compris :

- a) les installations existantes, qui assurent actuellement 60 % de l'approvisionnement en électricité du Canada,
- b) les augmentations de capacité prévues dans certaines centrales hydroélectriques existantes, qui peuvent fournir une capacité ferme supplémentaire de façon économique avec un effet minimal sur l'empreinte environnementale de la centrale;¹
- c) les nouvelles centrales hydroélectriques, qui seront nécessaires pour fournir une capacité et une énergie fiables, afin de remplacer des installations alimentées par des combustibles fossiles;

¹ Une étude commandée par WPCet financée par RNCan a identifié un potentiel de plus de 5 000 MW supplémentaires dans les installations existantes.

https://waterpowercanada.ca/wp-content/uploads/2023/09/H368493-0000-21A-066-0001_final_en-1.pdf

- d) la maintenance et les travaux de réparation qui sont nécessaires pour toutes les installations hydroélectriques.

Compte tenu de la capacité de l'hydroélectricité à intégrer les sources d'énergie renouvelables variables, à fournir un stockage d'énergie à long terme de grande capacité et une production fiable d'électricité ferme pour les consommateurs et l'industrie du Canada, cette incertitude réglementaire nuit à l'objectif global du Canada de réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

Le ministère a publié une série de politiques et d'énoncés de position sur divers sujets, comprenant notamment les documents ci-dessous :

- a) [Énoncé de politique sur la protection du poisson et de son habitat, août 2019](#)
- b) [La gestion des installations et structures existantes sous le régime de la Loi sur les pêches et de la Loi sur les espèces en péril, mai 2023](#)
- c) [Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat en vertu de la Loi sur les pêches, décembre 2019](#)
- d) [La gestion de la mort du poisson \(par des moyens autres que la pêche\) sous le régime de la Loi sur les pêches et de la Loi sur les espèces en péril, mai 2023](#)

Si ces documents d'orientation apportent une certaine aide à l'industrie, nous croyons qu'ils n'offrent pas toutes les précisions voulues en ce qui concerne la manière dont le ministère pèse les critères de décision spécifiés dans la Loi sur les pêches.

Vous trouverez ci-dessous un résumé de nos préoccupations concernant chacune de ces politiques :

Énoncé de politique sur la protection du poisson et de son habitat, août 2019

L'énoncé de politique ne propose pas de mécanisme clair pour permettre au MPO de déterminer quels sont les cas où il existe des risques élevés d'impacts sur la productivité des pêches ou les objectifs de gestion de celles-ci et de les prioriser. En fait, l'énoncé s'applique même à des situations dans lesquels les effets néfastes ne sont qu'hypothétiques :

*Le Ministère assure la conservation et la protection du poisson et de son habitat en appliquant les dispositions relatives à la protection du poisson et de son habitat de la Loi sur les pêches, combinées aux dispositions pertinentes de la Loi sur les espèces en péril et du Règlement sur les espèces aquatiques envahissantes, et ce, pour réglementer les ouvrages, les entreprises ou les activités **pouvant entraîner des effets néfastes** pour le poisson et son habitat. Le Ministère peut autoriser les effets néfastes pour le poisson et son habitat et a le pouvoir de gérer ou de contrôler les obstacles².*

Selon nous, l'application de la politique à toute situation « pouvant » nuire aux poissons ou à leur habitat ne permet pas de concentrer les ressources réglementaires sur les situations présentant un risque élevé pour la gestion durable des pêches.

² Énoncé de politique sur la protection du poisson et de son habitat, août 2019, page 9

La politique stipule également que

« ... le Ministère utilisera une approche axée sur les risques afin de déterminer la probabilité et la gravité des impacts sur le poisson et son habitat pouvant résulter d'un ouvrage, d'une entreprise ou d'une activité. »

Comme indiqué plus haut, le facteur (a) exige que le ministère prenne en considération l'impact des travaux sur la contribution à la productivité des pêcheries concernées du poisson ou l'habitat du poisson qui est susceptible d'être affecté. Notre expérience est que dans la pratique, le Ministère n'utilise pas toujours une approche axée sur les risques et que des décisions sur des activités dont il est raisonnable de penser qu'elles n'auront qu'un impact minimal sur les populations de poissons et la productivité sont indûment retardées.

La gestion des installations et structures existantes sous le régime de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur les espèces en péril*

Cette politique s'applique à des centaines d'installations hydroélectriques qui ont été construites avant l'entrée en vigueur des dispositions sur la protection du poisson et de son habitat de la *Loi sur les pêches*. Beaucoup de ces installations ont créé des plans d'eau dans lesquels on trouve des populations de poissons importantes et où des activités de pêche sportive, commerciale ou des autochtones se sont développées.

Cette politique a introduit une incertitude réglementaire considérable en énonçant que s'il y a mort de poisson:

*« La personne sera tenue de prendre toutes les mesures correctives pour prévenir l'événement ou pour neutraliser, atténuer ou réparer les dommages qui en résultent ou qui pourraient normalement en résulter [paragraphe 38(6) de la *Loi sur les pêches*].³ »*

Cette disposition est inconditionnelle et ne tient pas compte des facteurs (a), et (b) de la comme l'exige la *Loi sur les pêches*. À notre avis, le ministère a adopté cette position sans se demander si la mort accidentelle de poissons a un impact sur une population de poissons pertinente.

Nous pensons qu'il s'agit également d'une interprétation excessivement stricte de la réglementation.

Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat en vertu de la *Loi sur les pêches*

Cette politique n'aborde pas la manière dont les pêches concernées et les effets sur leur productivité sont déterminées (facteur (a)), ni la manière dont les objectifs de gestion des pêches sont pris en compte. À notre avis, il s'agit là d'éléments importants pour déterminer une stratégie de compensation appropriée.

³[La gestion des installations et structures existantes sous le régime de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur les espèces en péril* \(dfo-mpo.gc.ca\)](http://www.dfo-mpo.gc.ca), page 5.

La politique de compensation met également l'accent sur l'incertitude sans reconnaître que la gestion adaptative est un outil disponible pour mettre en œuvre des mesures supplémentaires si un plan initial tel que défini dans une autorisation *en vertu de la Loi sur les pêches* n'atteint pas les objectifs souhaités. Cela est particulièrement vrai compte tenu des pouvoirs prévus au paragraphe 34.4(5), qui permettent au ministre de modifier une autorisation.

Nous notons également que la pratique consistant à assigner des dates d'expiration aux autorisations accordées *en vertu de la Loi sur les pêches* entraîne une incertitude réglementaire inutile, car nos membres ont constaté qu'obtenir les approbations subséquentes prend souvent des années, ce qui les laisse sans autorisation en vigueur. Cette situation pourrait être éliminée en n'établissant pas de dates d'expiration et en modifiant les autorisations au besoin en utilisant l'autorité du ministre en vertu du paragraphe 34.4(5) de la *Loi sur les pêches*.

Énoncé de position sur la gestion de la mort du poissons (par des moyens autres que la pêche) sous le régime de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur les espèces en péril*

Cet énoncé de position également inclut des dispositions inconditionnelles et indique en outre que :

Le Ministère se réserve le droit de ne pas délivrer une autorisation qui, par exemple, contredit ou compromet :

- ...
- *La conservation et la protection des poissons, y compris des espèces aquatiques en péril.*

Au minimum, cette condition devrait être qualifiée pour indiquer comment les facteurs (a) et (b) sont pris en compte pour faire cette détermination.

Bien que la politique indique clairement qu'il est interdit de causer la mort de poissons par des moyens autres que la pêche, elle n'explique pas comment le ministère détermine si l'impact sur le poisson justifie raisonnablement la décision par le ministère d'exiger des mesures correctives.

Nous notons également que la politique relative aux poissons et à leur habitat stipule que les objectifs de gestion de la pêche n'existent pas toujours :

Quand il n'existe aucun objectif spécifique à une pêche, il faut tenir compte des stratégies générales et des objectifs stratégiques établis par le Ministère ou d'autres gestionnaires des pêches.⁴

Cela représente un problème pour notre industrie. En l'absence d'orientations claires de la part du siège du MPO, nous craignons que les décideurs individuels ne s'écartent de ces considérations obligatoires et n'appliquent leurs propres priorités à la prise de décision plutôt que de se fonder sur les considérations fixées par la loi.

⁴ <https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/library-bibliotheque/4097120x.pdf>, page 22

L'absence de seuil dans l'importance des impacts qui justifient une décision constitue un problème dans l'administration de la *Loi sur les pêches*, et ce risque de dérive vers des effets « négligeables » ou « peu importants » a été évoqué dans la décision de la Cour suprême du Canada relative à la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

L'expression « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale », correctement interprétée, n'englobe pas les effets mineurs, négligeables ou peu importants⁵.

En ce qui concerne le développement des énergies propres, le Conseil consultatif canadien de l'électricité s'est fait l'écho de nos préoccupations, à savoir que l'approche du gouvernement fédéral en matière d'autorisation bloque les projets d'énergie propre qui sont nécessaires pour décarboner l'économie et atténuer les pires effets du changement climatique. Il a constaté que :

Une prudence excessive à l'égard des licences fédérales, des examens et de l'évaluation des risques sape la transition vers l'énergie propre⁶

Le Conseil a également recommandé que le gouvernement fédéral :

- a. *Formalise la définition d'un projet de production d'électricité carboneutre (p. ex., solaire, éolienne, nucléaire, hydroélectrique, de transport, de stockage) et, pour les projets qui répondent à la définition de carboneutralité, définit :*
 - i. *les risques critiques spécifiques au projet par type de projet connu, sur une base régionale le cas échéant;*
 - ii. *les exigences minimales en matière de licences, d'examen et d'approbation pour chaque risque critique spécifique à un projet;*
 - iii. *les exigences d'atténuation conformes aux meilleures pratiques pour les risques non critiques du projet et les impacts clairement prévisibles qui ne font pas l'objet d'une licence, d'un examen et d'une approbation au niveau fédéral.*
- b. *Limite la portée des processus de licence, d'examen et d'approbation requis pour les projets de production d'électricité carboneutres aux risques critiques propres au projet ou au site pour lesquels il n'y a pas de stratégie d'atténuation connue ou largement acceptées.*

À la lumière de la récente directive du Cabinet relative aux projets d'énergie propre⁷ et du rôle clé que l'industrie hydroélectrique doit jouer pour réaliser les aspirations du Canada en matière de carboneutralité, nous sommes particulièrement intéressés par les directives qui seront fournies au personnel du MPO en relation avec cette directive.

Étant donné l'importance du secteur de l'hydroélectricité, la directive du Cabinet est d'un intérêt considérable pour nos membres. Nous pensons que si le MPO se concentre sur les enjeux critiques, il contribuera à augmenter la probabilité que le Canada réussisse à atteindre ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

⁵ Référence concernant la *Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 SCC 23 (CanLII), par. 272.

⁶ [L'avenir électrique du Canada : Un plan pour réussir la transition – Conseil consultatif canadien de l'électricité \(waterpowercanada.ca\)](https://www.waterpowercanada.ca), p99

⁷ [Le gouvernement du Canada annonce une directive du Cabinet sur les projets de croissance propre](#)

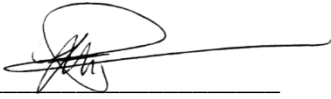
Nous recommandons respectueusement que le MPO prenne les mesures suivantes :

- 1) Concentrer l'attention du personnel du MPO sur l'objectif primordial du maintien de la productivité des pêches et de populations de poissons durables, plutôt que de chercher à exiger une autorisation pour chaque activité susceptible d'affecter un poisson ou une petite superficie d'habitat du poisson.
- 2) Dans les régions où le MPO assure la gestion des pêches dans les eaux intérieures, celui-ci devrait confirmer les objectifs de gestion de la pêche pour les eaux sur lesquelles sont exploitées des installations hydroélectriques. Pour les provinces où celles-ci gèrent les pêches, le MPO devrait adopter une politique l'engageant à reconnaître les objectifs de gestion des pêches provinciaux ou, en l'absence d'objectifs, à s'entendre avec le gestionnaire provincial des pêches sur les impacts potentiels acceptables.
- 3) Élaborer des orientations politiques actualisées qui tiennent compte de l'importance des installations hydroélectriques dans les efforts déployés par le Canada pour réduire les émissions de GES et qui se concentrent sur les questions essentielles plutôt que sur tous les effets possibles.
- 4) Ne fixez pas de dates d'expiration pour les autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches*, mais modifiez-les au besoin en vertu du paragraphe 34.4(5) de la *Loi*.
- 5) Fournir des codes de pratique ou de bonne gestion pour les toutes les activités à faible impact qui ne présentent pas de risque critique, sans exiger de permis et d'autorisations au cas par cas
- 6) En l'absence de réglementation, confirmer que les politiques et énoncés de position du ministère sont conformes à la *Loi sur les pêches* afin qu'ils constituent un guide plus sûr pour les représentants du MPO ainsi que pour les promoteurs

Nous croyons que ces mesures sont conformes aux pouvoirs discrétionnaires déjà prévus par la *Loi sur les pêches*, ainsi qu'aux recommandations du Conseil consultatif canadien de l'électricité. Ces mesures seront essentielles pour que le ministère puisse mettre en œuvre la directive du Cabinet relative aux projets de croissance propre.

Nous aimerions que votre personnel nous fournisse une séance d'information sur la façon dont la directive du Cabinet sera intégrée au processus décisionnel du MPO, et nous souhaiterions également des précisions sur la manière dont le MPO facilitera la prise en compte des facteurs décisionnels de l'article 34(1) de la *Loi* et de leurs importances respectives par son personnel, en particulier en ce qui concerne les projets d'énergie propre et les demandes d'autorisation pour l'hydroélectricité.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués,



Lorena Patterson

Présidente et directrice générale

cc. Hon. Diane Lebouthillier, ministre des Pêches et Océans et de la Garde Côtière
L'honorable Jonathan Wilkinson, député, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles
André Bernier, directeur général, direction des ressources en électricité.