

MÉMOIRE D'HYDROÉLECTRICITÉ CANADA
PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES
OCÉANS (FOPO) DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Recommandations de l'industrie hydroélectrique concernant
l'examen de la *Loi sur les pêches*

Le 6 novembre 2025



À propos d'Hydroélectricité Canada

Fondée en 1998, Hydroélectricité Canada est l'association nationale représentant l'industrie de l'hydroélectricité. Ses membres proviennent de tous les secteurs de cette industrie : producteurs d'électricité publics et privés, fabricants, promoteurs, des firmes d'ingénierie, sociétés de conseil, etc.

Exploitant plus de 600 installations partout au Canada, les membres d'Hydroélectricité Canada représentent plus de 95 % de la capacité installée d'hydroélectricité du pays et militent pour un développement et une utilisation responsables de l'hydroélectricité pour répondre à nos besoins actuels et futurs en électricité de manière durable.

L'hydroélectricité fournit plus de 60 % de l'électricité du Canada, ce qui garantit que notre réseau électrique est l'un des plus propres au monde.

Résumé

La *Loi sur les pêches* et le cadre réglementaire associé, qui représentent plusieurs règlements et politiques ministérielles, constituent les principaux défis réglementaires pour l'industrie hydroélectrique et entravent les projets d'énergie propre dans tout le pays.

Depuis les amendements de 2019 à la *Loi*, un nouvel accent sur les poissons individuels (plutôt que sur les populations de poissons), combiné à l'échec de développer les outils réglementaires appropriés pour aborder les activités à faible risque et l'octroi de permis pour les installations existantes, a entraîné des défis importants pour les producteurs d'hydroélectricité :

- la nécessité de demander des autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* (ALP) pour chaque activité, même mineure, et pour chaque installation existante, créant un énorme fardeau administratif et un risque juridique;
- des exigences disproportionnées et coûteuses pour les études d'impact sur les poissons et des plans pour compenser même l'impact le plus infime sur les poissons;
- un manque de transparence, de cohérence et de prévisibilité dans la prise de décision par le ministère des Pêches et des Océans (MPO);
- des délais déraisonnables pour obtenir des autorisations.

L'utilisation des autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* comme seul outil de conformité a créé un risque réglementaire, une responsabilité juridique et des délais pour les opérations en cours dans les installations existantes, pour l'expansion et la remise en état de ces installations, et pour les projets de développement de zones vertes. Alors que la *Loi sur les pêches* de 2019 a fourni des approches réglementaires de remplacement pour traiter les activités à faible risque, ces approches n'ont pas été élaborées.

Hydroélectricité Canada recommande donc les modifications législatives suivantes à la *Loi sur les pêches* pour fournir des directives plus claires au MPO dans sa gestion des activités de notre industrie :

- 1) rétablir que la *Loi sur les pêches* met l'accent sur l'obligation constitutionnelle de la gestion des pêches plutôt que sur les poissons individuels;
- 2) rétablir l'intérêt public en tant que facteur nécessaire dans la prise de décision;
- 3) réduire la bureaucratie et le chevauchement des réglementations en reconnaissant les lois et règlements provinciaux pertinents régissant les activités à proximité de l'eau et dans l'eau.

Nous exhortons le Comité à recommander de réorienter l'objectif de la *Loi sur les pêches* sur la protection et la durabilité des pêches et des populations de poissons conformément à sa responsabilité constitutionnelle, afin de garantir que l'intérêt public est pris en compte dans la prise de décision et d'éliminer le double emploi des processus d'autorisation en facilitant la collaboration avec les autorités provinciales et la reconnaissance de leurs processus.

Introduction

Hydroélectricité Canada est ravie de participer à l'examen de la *Loi sur les pêches* par le Comité. La *Loi* et son application ont une incidence considérable sur la capacité de nos membres à fournir aux Canadiens l'électricité propre dont leurs domiciles et entreprises ont besoin, et nous accueillons cette occasion de formuler des recommandations visant à améliorer le cadre réglementaire de leurs activités.

Nous avons également participé à l'examen précédent de la *Loi* en 2018. Les préoccupations que nous avons à l'époque se sont maintenant concrétisées et notre industrie connaît depuis près de 6 ans les problèmes que nous avons anticipés. Nous espérons que cet examen de la *Loi* contribuera à alléger le fardeau et le risque qui pèsent sur les producteurs d'hydroélectricité à l'échelle nationale et permettra au Canada d'aller de l'avant dans sa course pour répondre à la demande énergétique croissante du pays grâce à l'énergie propre.

Ce mémoire contient les rubriques suivantes :

- nos commentaires et recommandations concernant la loi, suite à notre comparution devant le Comité le 27 novembre 2024;
- nos réponses à une question posée à l'époque par le membre du Comité Robert Morrissey (voir l'annexe 1);
- une liste d'exemples des impacts concrets de la formulation et de l'interprétation de la *Loi* sur nos membres dans l'ensemble du pays (annexe 2).

Contexte : la *Loi sur les pêches* et le cadre réglementaire associé entravent les projets d'énergie propre partout au pays

La *Loi sur les pêches* et le cadre réglementaire associé, qui représentent plusieurs règlements et politiques ministérielles, constituent les principaux défis réglementaires pour l'industrie hydroélectrique.

Étant donné que les installations hydroélectriques sont situées dans l'eau et utilisent l'eau, entretenir et développer les infrastructures hydroélectriques nécessite de collaborer avec le ministère des Pêches et des Océans à des fins d'évaluation et d'octroi de permis. Depuis la modification de la *Loi sur les pêches* en 2019, de nombreux membres sont touchés par des retards et une bureaucratie contre-productive qui ont conduit à une incertitude accrue, une imprévisibilité et un manque de transparence dans la délivrance des autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Il est actuellement impossible pour les membres de quantifier le coût d'une ALP ou de prédire combien de temps le processus pourrait prendre.

Cela a eu une incidence sur tous les types de travaux :

- a) les nouveaux projets, nécessaires pour fournir une capacité fiable et une énergie supplémentaire au réseau, seront retardés et potentiellement remplacés par des installations alimentées par des combustibles fossiles;
- b) les prolongements de capacité des installations existantes, qui pourraient fournir une capacité ferme supplémentaire rentable avec un impact minimal sur leur empreinte environnementale, mais qui souffrent également de longs délais d'octroi de permis;
- c) l'exploitation en cours des installations existantes, qui sont désormais considérées comme non conformes par le MPO depuis les amendements de 2019 à la *Loi*;
- d) les travaux d'entretien et de réparation, qui doivent être effectués dans toutes les installations. Certaines de ces activités comprennent des mesures de sécurité des barrages, qui sont potentiellement des questions de sécurité publique importantes.

Alors que les besoins énergétiques du Canada augmentent rapidement et devraient doubler d'ici 2050, cela a une incidence à son tour sur les ménages et les entreprises du pays qui dépendent d'une électricité fiable et abordable.

L'hydroélectricité est la pierre angulaire du système électrique du Canada, fournissant 60 % de son électricité, intégrant des énergies renouvelables variables et assurant un service fiable pour les clients d'un océan à l'autre. Elle est prête à rester un pilier de l'avenir énergétique propre du Canada grâce à de grands projets comme Churchill Falls et Gull Island, ainsi qu'à la remise en état et à l'agrandissement prévus de bon nombre des 600 installations existantes du pays.

Mis ensemble, les remises en état et les agrandissements individuels représentent un projet suffisamment important pour être considéré comme un projet d'intérêt national. Collectivement, ils sont essentiels à la sécurité énergétique du Canada et aux initiatives de construction nationale en cours dans d'autres secteurs pour stimuler l'économie du pays.

Les producteurs d'hydroélectricité sont des intendants de l'environnement fiers.

Les membres de Hydroélectricité Canada se vantent d'être des intendants de l'environnement responsables et ont une longue histoire de collaboration avec les organismes fédéraux et provinciaux, ainsi qu'avec les Premières Nations, pour s'assurer que leurs installations non émettrices réduisent au minimum les effets environnementaux négatifs.

La protection de l'environnement a considérablement évolué au cours des dernières décennies, et nos membres soutiennent fermement l'objectif d'atténuer autant que possible l'impact de leurs activités sur les bassins versants. Les producteurs d'hydroélectricité s'efforcent d'améliorer continuellement les résultats environnementaux, notamment en soutenant des pêches actives et durables par des moyens comme les passes à poissons et l'aquaculture de conservation, et en respectant ou en dépassant les nombreuses exigences locales, provinciales et fédérales en matière de protection de l'eau et de l'environnement lors de la construction et de la remise en état des installations.

Cependant, nos membres nous indiquent que l'accent mis sur les poissons individuels dans la mise en œuvre de la *Loi sur les pêches* suite aux amendements de 2019 a introduit un fardeau réglementaire intenable et a incité le personnel du MPO à se concentrer sur des activités futiles.

Certains aspects du fardeau réglementaire et administratif auquel l'industrie hydroélectrique est confrontée exigent des solutions qui sont, en conséquence, administratives ou réglementaires. À ce titre,

nous avons constamment collaboré avec le MPO pour tenter de résoudre ces aspects à ces niveaux¹. Le MPO envisage ou traite actuellement un nombre limité de solutions à des problèmes mineurs, y compris certaines issues du récent examen du fardeau administratif².

Le nœud du problème auquel notre industrie est confrontée réside, cependant, dans la *Loi sur les pêches* elle-même. Une modification législative est donc nécessaire pour permettre au MPO de corriger la surcharge qui pèse sur l'industrie au niveau réglementaire ou administratif. Le MPO a exprimé un point de vue similaire.

Les recommandations suivantes sont donc essentielles pour permettre des changements touchant les nombreuses politiques et réglementations du MPO. Nous espérons que vous envisagerez de recommander ces modifications à la *Loi sur les pêches*.

Recommandations

1. Rétablir l'orientation de la *Loi sur l'obligation constitutionnelle du ministère des Pêches et des Océans envers les pêches*.

Notre principale préoccupation concernant la *Loi sur les pêches* découle de l'introduction en 2019 de « la conservation et la protection du poisson et de son habitat » dans son énoncé de l'objet.

Protéger chaque poisson individuel, qu'il soit récolté normalement ou appartienne à une espèce protégée, envahissante ou en voie de disparition, entraîne des exigences disproportionnées en matière d'octroi de permis, de surveillance et de compensation, et impose un fardeau administratif et financier déraisonnable tant au gouvernement qu'aux producteurs d'hydroélectricité, avec peu d'avantages environnementaux démontrables.

L'énoncé de l'objet de la *Loi* stipule que

2.1 La présente loi vise à encadrer :

(a) la gestion et la surveillance judicieuses des pêches;

(b) la conservation et la protection du poisson et de son habitat, notamment par la prévention de la pollution.

Inclure la conservation du poisson et de son habitat (b) dans l'énoncé de l'objet de la *Loi* a été un problème fondamental pour les producteurs d'hydroélectricité depuis que le paragraphe 34.4(1) de la *Loi sur les pêches* déclare également :

Il est interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise ou d'exercer une activité entraînant la mort du poisson, sauf celle de la pêche [...].

Le paragraphe 34.4(2) énumère ensuite les exceptions à cette règle, ce qui, en termes opérationnels, signifie que des exceptions peuvent être faites uniquement si et seulement si :

1. l'installation est considérée comme un ouvrage visé;
2. le ministre (ou le ministère en tant qu'entité visée) autorise la mort du poisson (au moyen d'une autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches* [ALP]).

¹ Les problèmes de l'industrie hydroélectrique ont été récents énumérés et décrits dans une lettre adressée à la sous-ministre Annette Gibbons (<https://waterpowercanada.ca/wp-content/uploads/2025/07/Annette-Gibbons.pdf>).

² L'examen du fardeau administratif du MPO détermine la formalisation des pratiques exemplaires de gestion pour réduire la dépendance aux ALP pour les activités à faible risque.

Le règlement relatif aux ouvrages visés (Règlement relatif aux ouvrages et eaux visés [ROEV]) devait être publié pour permettre aux installations hydroélectriques d'entreprendre des activités de routine et à faible impact avec des exigences de travail standard. Malheureusement, malgré un fort engagement avec le MPO au cours des six dernières années, ces règlements n'ont toujours pas été créés, laissant le processus lourd d'autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* comme seul outil de conformité, aussi mineure soit l'entreprise.

Bien que le cadre des ouvrages visés dans la *Loi sur les pêches* reflète le concept des ouvrages mineurs dans la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, le MPO maintient que le règlement relatif aux ouvrages visés (ROEV) ne peut pas être créé en raison d'obstacles juridiques. En l'absence de moyen juridique pour créer un élément aussi essentiel du cadre réglementaire, la *Loi sur les pêches* de 2019 est tout simplement inapplicable à l'hydroélectricité.

De même, les objectifs en matière de gestion des pêches (OGP), qui sont visés comme un facteur de décision dans le paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches*, n'ont pas été élaborés en six ans. Le MPO a indiqué que le chevauchement entre les compétences fédérales et provinciales concernant la gestion des pêches a empêché l'élaboration des OGP. Même si la *Loi exige* de prendre en considération « l'importance, pour la productivité des pêches en cause, du poisson ou de l'habitat qui seront vraisemblablement touchés » [emphase ajoutée], il n'a pas été possible d'adapter le cadre réglementaire existant pour fournir un mécanisme permettant de traiter ce facteur en conformité avec la *Loi*.

Face à ces obstacles fondamentaux pour achever le cadre réglementaire suite à l'examen de la *Loi sur les pêches* de 2019, notre secteur conclut que l'accent mis sur la protection des poissons individuels est impraticable et que l'objectif de la *Loi* doit revenir aux pêches et aux populations de poissons.

Conséquences : autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* requises pour toutes les activités imaginables.

La conformité à la *Loi* de 2019 entraîne désormais un processus déraisonnablement coûteux et long pour autoriser même les activités les plus courantes ayant des effets *de minimis* sur le poisson et son habitat. Les autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* étant le seul outil de conformité disponible, elles sont désormais nécessaires pour toute activité susceptible d'affecter un poisson individuel ou son habitat.

Étant donné leur dépendance à l'eau, les installations hydroélectriques sont situées dans l'habitat du poisson et leurs opérations peuvent parfois entraîner la mort d'un nombre limité de poissons. Dans de nombreux cas, cela se produit sans impact sur la santé des pêches au Canada. De plus, la surveillance environnementale a démontré que des augmentations des populations de poissons dans leur ensemble se produisent souvent à la suite des aménagements hydroélectriques, mais tel qu'il est actuellement rédigé, le règlement sur les autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* ne reconnaît pas ces avantages et exige des plans de compensation pour faire face à la mort de chaque poisson.

L'absence de règlement sur les ouvrages visés ou de tout seuil précisé de mortalité acceptable des poissons qui serait compatible avec l'exploitation d'une installation hydroélectrique a conduit les producteurs d'hydroélectricité à devoir demander des autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* (ALP) ou demander un examen pour *chaque activité qui pourrait potentiellement avoir un effet sur un poisson ou sur une zone d'habitat du poisson*, y compris sur les installations en service depuis des décennies et pour les activités ayant des effets infiniment petits.

La protection de chaque spécimen de poisson individuel a également entraîné la non-conformité des installations existantes du jour au lendemain en 2019; elles doivent désormais obtenir une autorisation pour fonctionner. Les conséquences sont multiples :

- les travaux et les coûts administratifs supplémentaires pour les producteurs d'hydroélectricité sont devenus incalculables dans certains cas;
- Les producteurs d'hydroélectricité sont vulnérables au non-respect, et donc aux risques juridiques, financiers et d'atteinte à la réputation.
- En conséquence, la charge de travail ainsi engendrée pour le personnel du MPO a entraîné des retards déraisonnables dans la délivrance des autorisations aux exploitants.

En outre, les *Règlements de la Loi sur les pêches* ont les mêmes exigences en matière d'information et de procédure pour toute autorisation, y compris les exigences de documentation détaillées et exhaustives ainsi qu'un plan de compensation détaillé. Ces exigences, y compris des plans de compensation détaillés pour remédier à tout effet potentiel, s'appliquent à toute entreprise, grande ou petite.

De nombreuses ALP prennent désormais plusieurs années pour être accordées malgré une exigence de délivrer une autorisation dans un délai de deux ans, en raison des « arrêts de délai » constants et des demandes itératives pour de nouvelles informations par le MPO.

Exigences disproportionnées en matière d'évaluation d'impact, de suivi et de compensations qui sont coûteuses pour les exploitants et les Canadiens.

L'obligation légale de protéger les poissons individuels a également conduit à des interprétations imprévisibles, coûteuses et souvent contradictoires de la *Loi* par le personnel du MPO, ainsi qu'à des exigences excessivement strictes pour évaluer les impacts des projets sur les poissons et compenser chaque mort de poisson.

Les plans de compensation sont systématiquement exigés par le personnel du MPO, malgré le langage figurant à l'alinéa 34.1(1)c) de la *Loi sur les pêches*, qui liste

(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;

Malgré le langage clair de la *Loi*, qui permet de considérer l'importance de l'effet [34.1(1)a)] et si une compensation est fournie [34.1(1)c)], les règlements tels que rédigés n'offrent pas de souplesse dans l'examen de ces facteurs. En conséquence, le MPO exige désormais systématiquement des études pluriannuelles de plusieurs millions de dollars pour évaluer et surveiller les impacts sur les poissons pour des entreprises mineures.

Ces exigences sont souvent disproportionnées par rapport à l'ampleur des préjudices posés par l'installation et peuvent dépasser la capacité financière de l'exploitant à les mettre en œuvre tout en obtenant un rendement et en maintenant l'électricité abordable pour les familles et entreprises canadiennes. Les exploitants n'ont souvent d'autre choix que de reporter les coûts sur les Canadiens, portant les coûts collectifs à des milliards de dollars.

Notre recommandation principale pour le Comité est donc de recentrer l'objectif de la *Loi sur les pêches* sur les pêches et leur durabilité plutôt que sur les poissons individuels.

Nous proposons donc que l'énoncé de l'objet soit modifié comme suit

2.1 La présente loi vise à encadrer :

(a) la gestion et la surveillance judicieuses des pêches;

(b) la [gestion appropriée et] la conservation ~~et la protection~~ des [populations] de poissons et de leur habitat, notamment par la prévention de la pollution;

et que le paragraphe de la *Loi sur les pêches* relatif à la mort du poisson soit modifié comme suit

34.4 (1) Il est interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise ou d'exercer une activité [entraînant un préjudice considérable aux pêches et aux populations de poissons], sauf celle de la pêche.

En recentrant l'objectif de la *Loi sur les pêches* sur les populations de poissons plutôt que sur les poissons individuels, on réharmonisera la *Loi* avec la responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral en matière de pêches, on imposera la prise en compte des niveaux de risque et on donnera une orientation claire au MPO concernant les priorités du Parlement pour la gestion des pêches et l'évitement des lourdeurs administratives inutiles.

Cela répondrait également à la conclusion du Conseil consultatif canadien de l'électricité indiquant que :

Une prudence excessive en matière de délivrance de permis, d'examens et d'approbations au niveau fédéral compromet la transition vers l'énergie propre³.

Nous pensons que cette conclusion décrit avec précision le problème de la *Loi sur les pêches* actuelle et, étant donné l'incapacité du MPO à résoudre cette question depuis la modification de la *Loi sur les pêches* il y a six ans, qu'une clarification supplémentaire dans la *Loi sur les pêches* elle-même est nécessaire.

2. Inclure la considération de l'intérêt public parmi les facteurs de décision de la Loi.

Le paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches* contient des facteurs de décision visant à aider à déterminer si des activités pouvant toucher les pêches, le poisson ou son habitat peuvent être menées :

- (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;*

³ L'avenir électrique du Canada : Un plan pour réussir la transition – Conseil consultatif canadien de l'électricité (waterpowercanada.ca/fr/), page 99.

- (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 [ont été communiquées au ministre];*
- (h) *tout autre facteur [que le ministre] estime pertinent.*

Ces facteurs s'appliquent aux autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* [paragraphe 34.4(2)b) ou c) et 35(2)b) ou c)] et aux conditions énoncées dans ces autorisations, qui incluent tous les plans de compensation requis pour ces autorisations.

Avant la *Loi sur les pêches* de 2019, la prise en compte de l'intérêt public figurait dans cette liste, exigeant des décideurs d'équilibrer le coût et l'effort d'une décision avec les bénéfices qu'elle procure. Pour notre industrie, cela impliquerait de considérer l'importance d'une installation hydroélectrique pour l'approvisionnement en énergie d'une communauté, d'une province ou d'une région, ou l'incidence des coûts de surveillance, d'atténuation et de compensation sur les tarifs d'électricité).

De même, la décarbonisation, un exemple majeur d'intérêt public, n'est pas incluse comme facteur dans le processus de décision, et aucune orientation n'a été fournie au ministre des Pêches afin qu'il en fasse un facteur à considérer comme l'un des « autres facteurs à prendre en compte par le ministre ».

L'exclusion de l'intérêt public comme facteur de décision a donc éliminé toute considération du coût, de l'importance de l'électricité en tant que service public essentiel ou de ses avantages environnementaux plus larges. C'est l'une des raisons pour lesquelles des dépenses de milliards de dollars dans des activités de compensation pour des installations existantes sont nécessaires, ce qui entraîne une déconnexion complète entre les politiques des différents ministères.

Compte tenu de l'importance des installations hydroélectriques pour les besoins énergétiques du Canada et les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), nous recommandons de réintégrer la considération de l'intérêt public parmi les facteurs de décision de la *Loi* à l'article 34.1(1).

INSÉRER : h) l'intérêt public;

~~h)~~ i) tout autre facteur qu'il estime pertinent.

Étant donné qu'il n'est pas envisageable de ne pas fournir aux collectivités canadiennes une électricité fiable à faibles émissions, les producteurs d'hydroélectricité doivent faire reconnaître leurs activités comme étant d'intérêt public.

3. Éliminer les doublons et la bureaucratie en reconnaissant la loi provinciale pertinente

La loi provinciale couvre de nombreuses activités ayant lieu près de l'eau et dans l'eau, et le cadre réglementaire fédéral actuel exige des autorisations fédérales et provinciales pour une même activité. C'est un doublon inutile et nous recommandons que la *Loi sur les pêches* soit modifiée pour reconnaître l'équivalence des permis provinciaux pour autoriser les ouvrages près de l'eau et dans l'eau.

Étant donné que la *Loi sur les pêches* contient déjà des dispositions donnant au MPO le pouvoir de désigner des ouvrages, des entreprises et des activités susceptibles d'entraîner la mort du poisson ou la détérioration, la destruction ou la perturbation de son habitat et d'exiger des permis avec des conditions

particulières, la reconnaissance de l'équivalence provinciale ne compromettrait pas la capacité du MPO à gérer des préoccupations précises.

Nous recommandons donc l'amendement suivant à l'article 4.1 de la *Loi sur les pêches*

4.1 (1) Le ministre doit chercher à conclure avec un gouvernement provincial, un corps dirigeant autochtone ou un organisme – de cogestion ou autre – établi en vertu d'un accord sur des revendications territoriales un accord visant la réalisation de l'objet de la présente loi, notamment en vue de faciliter :

(a) a) une plus grande collaboration entre les parties afin, entre autres, de favoriser l'action concertée dans des domaines d'intérêt commun, l'harmonisation de leurs programmes respectifs et la réduction des chevauchements;

(b) une meilleure communication entre les parties, notamment par l'échange de renseignements scientifiques ou autres;

(c) la consultation du public ou la conclusion d'ententes avec des tiers intéressés. Nous recommandons également les modifications suivantes aux paragraphes 34.4(2) et 35(2) de la *Loi*

INSÉRER : h) l'ouvrage, l'entreprise ou l'activité est réalisé en conformité avec un permis délivré par une province du Canada autorisant les travaux près de l'eau ou dans l'eau, et l'ouvrage, l'entreprise ou l'activité est réalisé conformément aux conditions prescrites dans ce permis, et également lorsque cet ouvrage, cette entreprise ou cette activité n'a pas été désigné par le ministre conformément à l'article 35.1(1) de la Loi sur les pêches.

Cette approche permettrait une approche de type « un-projet un-examen », avec une garantie pour l'intervention du MPO et les conditions d'octroi de permis dans des situations où cela est justifié.

Conclusion

L'accent de la *Loi* de 2019 sur les poissons individuels plutôt que sur les pêches sans la mise en œuvre de règlements pour guider l'application des critères de prise de décision a créé un impact réglementaire considérable pour l'industrie de l'hydroélectricité malgré la nature essentielle de l'énergie hydraulique pour les communautés canadiennes.

Bien que l'accent mis sur les poissons individuels dans la *Loi* de 2019 ait été salué comme une « protection supplémentaire », les défis que nous avons prévus en 2018 se sont concrétisés : du temps et des ressources inutiles sont gaspillés sur des problèmes mineurs, et les exploitants de centrales électriques sont exposés à des risques juridiques et financiers.

Nous exhortons le Comité à recommander de réorienter l'objectif de la *Loi sur les pêches* sur la protection et la durabilité des pêches et des populations de poissons conformément à sa responsabilité constitutionnelle, afin de garantir que l'intérêt public est pris en compte dans la prise de décision et d'éliminer le double emploi des processus d'autorisation en mandatant la collaboration avec les autorités provinciales et la reconnaissance de leurs processus.

Résumé des recommandations

1. Mettre l'accent sur les pêches : Rétablir l'orientation de la *Loi* sur l'obligation constitutionnelle du ministère des Pêches et des Océans envers les pêches et leur durabilité plutôt que sur la prévention de tout impact sur les poissons individuels.

2. Tenir compte de l'intérêt public : Compte tenu de l'importance des installations hydroélectriques pour les besoins énergétiques du Canada et les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), rétablir la considération de l'intérêt public parmi les facteurs de décision de la *Loi* à l'article 34.1(1).
3. Mandater une collaboration fédérale-provinciale et éliminer les processus d'autorisation en double en modifiant la *Loi* pour reconnaître l'équivalence des permis provinciaux pour autoriser les ouvrages à proximité de l'eau et dans l'eau.

ANNEXE 1

Réponse aux questions de Robert Morrissey posées à Hydroélectricité Canada lors de son audience de comité FOPO de novembre 2024

Monsieur Morrissey,

Nous sommes reconnaissants de l'occasion qui nous est offerte de comparaître devant le comité FOPO le 27 novembre 2024 et pour l'échange qui a eu lieu avec les membres du Comité.

À cette occasion, vous avez demandé que nous fournissions au Comité des informations sur les domaines dans lesquels les membres d'Hydroélectricité Canada souhaiteraient voir une plus grande clarté et comment cette clarté pourrait être atteinte. Vous avez également demandé plus de détails sur la façon dont les changements de population de poissons sont mesurés. Nous fournissons les informations demandées ci-dessous.

Nous fournissons ces informations en complément de notre mémoire présenté au Comité, qui aborde strictement les questions relatives à la *Loi sur les pêches* qu'il est chargé d'examiner.

Demande n° 1 : Fournir des détails sur les domaines où l'industrie hydroélectrique a besoin de clarté de la part de Pêches et Océans Canada (MPO)

1. Manque de clarté concernant l'application des facteurs du paragraphe 34.1(1)

L'industrie hydroélectrique souffre d'un manque de clarté quant à la façon dont les facteurs décrits au paragraphe 34.1(1) de la *Loi* sont appliqués. La *Loi* stipule que le ministre *doit* prendre en compte, mais en pratique, la prise en compte des différents facteurs ne semble pas être systématique, mais semble plutôt varier selon l'employé du MPO responsable d'une demande et selon la région dans laquelle la demande d'autorisation est soumise.

De plus, il n'existe pas de lignes directrices formelles et publiées pour les facteurs a) et b). Des objectifs en matière de gestion des pêches n'ont pas été émis pour guider une application cohérente.

Lorsque le MPO prend des décisions, le paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches* énumère 8 facteurs à appliquer lorsque les décideurs exercent leurs pouvoirs en vertu de la *Loi* :

- 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 [ont été communiquées au ministre];*
- h) *tout autre facteur [que le ministre] estime pertinent.*

Les membres de Hydroélectricité Canada cherchent une plus grande clarté quant aux seuils de gestion, la façon dont les facteurs et b) sont appliqués et les orientations fournies aux décideurs en ce qui concerne ces facteurs. Nous croyons que pour considérer efficacement ces facteurs, le ministère doit avoir déterminé :

- (i) *quelles pêches sont pertinentes;*
- (ii) *quels effets (positifs ou négatifs) sur la productivité de ces pêches résultent de l'impact sur le poisson ou son habitat;*
- (iii) *comment les effets sur la productivité contribueront ou nuiront à l'atteinte des objectifs de gestion des pêches pertinents.*

Nous avons observé des décisions de certaines régions du Canada où les actions requises pour traiter des impacts très mineurs sur le poisson ou son habitat sont disproportionnées, avec peu de considération accordée à la proportionnalité de l'action correctrice par rapport à l'impact sur le poisson et son habitat.

Nous pensons que ceci découle de l'interdiction inconditionnelle concernant la mort du poisson ou l'impact sur l'habitat prévue par la *Loi* sans considération pour l'impact sur la population globale des poissons concernés.

2. Manque de clarté concernant les objectifs de gestion pour les installations hydroélectriques existantes où les populations de poissons sont établies depuis de nombreuses années et ne causent pas de nouveaux impacts.

Alors que les orientations demandées dans la section précédente sont nécessaires pour toutes les catégories d'installations et d'ouvrages, nos membres ont un besoin urgent de clarté concernant les pêches situées près des installations existantes en particulier.

La plus ancienne centrale hydroélectrique en exploitation au Canada a plus de 100 ans, et aujourd'hui environ 600 installations hydroélectriques sont en activité partout au Canada. Bon nombre de ces installations soutiennent des populations de poissons durables ainsi que des pêches récréatives et autochtones.

Avec l'interdiction de la mort de poissons dans la *Loi sur les pêches* de 2019, ces installations ne sont pas conformes à la *Loi* si elles causent la mort d'un seul poisson sans avoir une autorisation conforme à la *Loi sur les pêches*.

En 2018, nous avons recommandé que : « les outils réglementaires doivent préciser que toutes les installations existantes qui n'entraînent pas de nouveaux impacts sur les pêches sont réputées conformes à la *Loi sur les pêches* ». [Traduction] Cette recommandation n'a jamais été appliquée.

En l'absence de règlements, le personnel du MPO cherche donc des autorisations conformément à la *Loi sur les pêches* pour chaque installation existante. Comme condition d'approbation, le MPO exige des études approfondies et des programmes de compensation, mais le ministère n'a pas cerné ou communiqué les objectifs précis qu'il cherche à atteindre, au-delà des interdictions générales dans la *Loi sur les pêches*.

Étant donné le coût considérable que cela représente pour les consommateurs d'électricité, soit des milliards de dollars, l'industrie demande plus de clarté sur les objectifs de gestion du MPO pour les installations existantes et sur la façon dont le personnel du MPO relie les mesures compensatoires et les autres efforts des promoteurs aux avantages pour les populations de poissons concernées.

3. Manque de clarté sur la façon dont le MPO évalue l'importance de lutter contre le changement climatique lors de l'examen des autorisations conformément à la *Loi sur les pêches*.

Sous l'administration précédente, tous les ministres fédéraux ont reçu la *directive du Cabinet sur les projets de croissance propre*, mais le MPO n'a pas communiqué comment cette directive sera prise en compte dans l'approbation des projets.

Le ministère a également indiqué qu'il ne considérait pas la directive lorsqu'il examinait les améliorations aux installations hydroélectriques existantes. Ces installations existantes produisent plus de 60 % de l'approvisionnement en électricité du Canada et pourraient être modernisées pour fournir de l'électricité propre supplémentaire avec moins d'impact qu'un site vierge, si les contraintes réglementaires n'étaient pas interdites.

Les avantages d'un développement d'énergie propre qui aide à réduire notre dépendance aux combustibles fossiles avec des effets mineurs sur le poisson et son habitat devraient être pris en compte dans l'approbation des projets avec des conditions qui garantissent la durabilité continue des populations de poissons concernées.

Les mesures contre le changement climatique sont dans l'intérêt public, ce qui, comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, selon nous, devrait être rétabli comme critère de prise de décision au paragraphe 34.1(1) de la *Loi*.

4. Manque d'harmonisation claire entre les objectifs de gestion ministérielle et les priorités et objectifs des pêches provinciales.

Certains gouvernements provinciaux jouent un rôle important dans la gestion des pêches, et la prise de décision du MPO ne correspond pas nécessairement à ces objectifs dans ces provinces. Cela crée de l'incertitude pour l'industrie lorsque les décideurs du MPO ont un ensemble de priorités et que les provinces en ont un autre.

Dans des situations où l'accent du MPO est mis sur des poissons individuels et que la province a déterminé certaines populations de poissons comme prioritaires, cela peut entraîner des investissements de l'industrie dans des programmes de compensation et d'autres améliorations qui ne sont pas harmonisées avec les priorités communautaires.

Demande n° 2 : Expliquez comment un « changement » à une population de poissons est mesuré si vous préconisez des mesures basées sur les populations.

L'état d'une population de poissons dans un réservoir hydroélectrique est mesuré par des scientifiques utilisant les mêmes techniques que pour les pêches commerciales :

- mesurer les captures par unité d'effort;
- effectuer des études de marquage-recapture;
- évaluer la répartition des classes d'âge;
- évaluer la santé des spécimens de poissons prélevés pour la surveillance.

Des études pour évaluer ces indicateurs de la santé des populations sont régulièrement effectuées par l'industrie pour surveiller la santé des populations de poissons, et elles font partie intégrante des programmes de surveillance aquatique à long terme des installations hydroélectriques.

En considérant toute exigence d'atténuation, l'importance de la mortalité des poissons par les installations hydroélectriques devrait être prise en compte avant de déterminer si des mesures correctives sont nécessaires.

Conclusion

En plus d'un fardeau réglementaire indu résultant des modifications apportées à la *Loi sur les pêches* en 2019, l'industrie hydroélectrique souffre d'un manque de clarté et de cohérence dans l'interprétation par le MPO du nouveau cadre.

Bien que nous fassions des suggestions de modifications législatives dans notre mémoire, que nous estimons fondamentales pour reconnaître la contribution de l'hydroélectricité à l'intérêt national du Canada, nous préconisons également une plus grande clarté dans le cadre de prise de décision du MPO grâce à des directives ministérielles ainsi que des politiques et des déclarations ministérielles. Nous croyons que cela peut aider à alléger les processus au niveau opérationnel.

Ensemble, ces modifications législatives, réglementaires et administratives sont essentielles pour remédier à la dysfonction actuelle liée à la *Loi* et à son interprétation. Pour illustrer les conséquences des

modifications apportées à la *Loi* en 2019 sur nos membres, nous fournissons une série d'exemples dans l'annexe 2.

ANNEXE 2

Exemples de l'interprétation et de l'administration déraisonnables de la Loi sur les pêches par le MPO tels qu'envoyés à la sous-ministre Annette Gibbons et à la ministre Joanne Thompson.

Les exemples suivants ont été collectés auprès des membres dans toutes les régions :

1. Le roulement de personnel au sein du MPO a entraîné le remplacement de 7 biologistes principaux depuis 2017, lorsque les discussions sur le renouvellement de l'ALP existante ont commencé.
2. Un dossier a eu trois différents évaluateurs en deux ans et le promoteur a dû mettre à jour les personnes à chaque fois concernant les autorisations que le MPO a émises. Aucun progrès n'a été réalisé sur ce dossier durant cette période pour traiter les problèmes et les produits livrables.
3. Une ALP a pris 4 ans et demi pour être obtenue pour un projet de remise en état de neuf mois.
4. Dans un cas, le MPO a indiqué que les retards prolongés venant de son côté pourraient signifier la nécessité de fournir encore plus de compensation, en dépit de son rôle dans ces retards.
5. « Nous avons cherché à modifier un projet d'ALP, une demande simple pour le prolonger pour la durée de vie du projet après sa délivrance pour la construction et les premières opérations du projet. Malgré un suivi régulier et le fait d'avoir été transféré à différents évaluateurs pendant quelques années, le MPO a répondu quelques jours avant l'expiration de l'ALP pour dire qu'il exigera de nouvelles conditions de surveillance pour une période initiale de 20 ans. Cela signifie bien sûr des coûts supplémentaires. La surveillance à long terme réalisée à ce jour n'a montré aucun effet négatif [sur la population de poissons]. Nous envisageons de retirer la demande et de fonctionner sans ALP en raison des défis auxquels nous sommes confrontés [TRADUCTION]. »
6. Pour les déversoirs de stockage qui ne sont plus utilisés et doivent être démantelés pour que la zone retrouve son état naturel, le MPO exige une ALP et des compensations connexes pour l'habitat perdu à la suite de l'arrêt de l'inondation.
7. Certains membres ont été sollicités pour compenser les niveaux fluctuants des réservoirs en exploitation depuis 100 ans.
8. Dans une zone où les poissons minoritaires se retrouvent piégés lors des années de faible niveau d'eau, un membre doit attraper 50 à 100 poissons et les déplacer vers une meilleure zone pour éviter des mortalités de poisson. Le coût de cette procédure est de 30 000 \$ une à deux fois par an.
9. Dans une installation, trois années de collecte de données ont coûté environ 375 000 \$ et une autre année est prévue.
10. Dans une autre, les coûts totaux pour la compensation et la surveillance avant et après le projet étaient de 400 000 \$ pour un coût initial estimé à 5 000 \$ pour le projet.

11. Certains membres ont vu leur demande retardée parce que le MPO est intervenu sur l'archéologie découverte sur le site du projet, une compétence provinciale.
12. Certaines demandes ont été faites avec presque une décennie de données de surveillance fournies par un professionnel de l'environnement qualifié (PEQ) avancé. Le MPO a ordonné une collecte de données supplémentaire malgré des années de données montrant que la population de poissons, leur productivité et leur biomasse se sont améliorées depuis le début de l'exploitation des projets. Le membre a procédé à la surveillance supplémentaire avec des coûts importants en temps et en argent, ce qui soutenait les conclusions de la surveillance initiale. Le MPO n'a toujours pas confirmé que les données étendues fournies sont suffisantes pour prendre une décision.
13. Le MPO a préconisé une surveillance coûteuse des invertébrés malgré une valeur scientifique limitée pour les projets ou les amendements IFR demandés. La direction générale scientifique du MPO elle-même indique, dans une note de service de 2016, qu'il est plus avantageux de surveiller les poissons eux-mêmes. Le MPO maintient qu'il ne procédera pas aux demandes à moins que la surveillance des invertébrés ne soit ajoutée.
14. Le MPO a proposé à un promoteur de réaliser une coûteuse étude sur le débit réservé (IFS) malgré qu'elle figure déjà dans leurs données de base et plan de surveillance à long terme (PSLT). Les études sur l'IFS sont généralement réalisées lorsqu'un projet entièrement nouveau est en cours de construction, et le membre cherche uniquement à modifier une valeur de débit mineure dans une zone d'un ruisseau.
15. Pour les réservoirs conçus pour avoir des niveaux fluctuants dès le départ et où l'écosystème local s'est adapté à de telles conditions fluctuantes, le MPO a demandé de compenser la fluctuation du réservoir afin de délivrer une autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches*.