

COMMISSION D'ENQUÊTE COHEN SUR LE DÉCLIN DES POPULATIONS DE SAUMON ROUGE DU FLEUVE FRASER

RAPPORT D'ÉTAPE

26 janvier 2011

INTRODUCTION

Ce rapport est le troisième rapport d'étape de la Commission Cohen. Il présente des renseignements généraux sur les principales activités de la Commission entre les mois de juillet et de décembre 2010. Les rapports d'étape précédents publiés par la Commission pour la période allant de mars 2010 à juillet 2010 sont disponibles à :

<http://www.cohencommission.ca/fr/RapportsDeLaSituation.php>. La Commission est heureuse de fournir cette mise à jour.

DATE LIMITE POUR LE RAPPORT FINAL

En raison de la complexité du sujet et d'un processus de communication des documents long et difficile, du grand nombre de participants à l'enquête et d'un calendrier d'audition de la preuve exhaustif, le commissaire a demandé une prolongation pour pouvoir mener à bien le mandat qui lui a été confié. Le gouverneur général en conseil a autorisé la Commission d'enquête sur le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser à prolonger ses travaux. Le mandat de la Commission a été révisé pour tenir compte de la nouvelle date de dépôt du rapport final, fixée au 30 juin 2012.

RAPPORT PROVISOIRE

Conformément au mandat de la Commission, un rapport provisoire a été présenté au gouverneur en conseil le 29 octobre 2010. Ce rapport intitulé, « *Le saumon rouge du fleuve*

Fraser : Après le déclin, la viabilité? », fait état des observations préliminaires du commissaire sur les examens, enquêtes et rapports antérieurs qu'il a jugés pertinents, de son appréciation de ceux-ci et de la suite que leur a donnée le gouvernement. Y sont aussi décrits les recherches que la Commission a attribuées par contrat, les sujets faisant l'objet d'enquête durant les audiences de la Commission, de même qu'un résumé des tribunes publiques et des visites de lieux organisées par la Commission.

PROGRAMME DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE

La Commission a mis sur pied un programme de recherche scientifique permettant au commissaire de mieux comprendre les concepts scientifiques mis en jeu dans le déclin du saumon rouge du Fraser. La Commission a engagé des chercheurs scientifiques externes qualifiés et expérimentés pour tenter de répondre à une vaste gamme de questions techniques et scientifiques et élucider les possibles causes de ce déclin.

Comme indiqué dans le rapport provisoire, la Commission a lancé 12 projets de recherche techniques et scientifiques.

Projet 1 :	Maladies et parasites
Projet 2 :	Effets des contaminants sur le saumon rouge du fleuve Fraser
Projet 3 :	Écologie des eaux douces du fleuve Fraser et état des unités de conservation du saumon rouge
Projet 4 :	Écologie marine
Projet 5 :	Impacts des fermes salmiconoles sur le saumon rouge du fleuve Fraser
Projet 6 :	Synthèse des données et analyse des effets cumulatifs
Projet 7 :	Pêches du saumon rouge du fleuve Fraser et gestion des activités halieutiques
Projet 8 :	Effets des prédateurs sur le saumon rouge du fleuve Fraser
Projet 9 :	Effets des changements climatiques sur le saumon rouge du fleuve Fraser

Projet 10 :	Dynamique de la production du saumon rouge du fleuve Fraser
Projet 11 :	Saumon rouge du fleuve Fraser : état des connaissances et de la gestion au MPO
Projet 12 :	Analyse de l'habitat du saumon dans le cours inférieur du fleuve Fraser et le détroit de Georgie

Les chercheurs ont présenté à la Commission un rapport provisoire le 15 novembre 2010 et, à une exception près, présenteront leur rapport final au plus tard le 31 janvier 2011.

L'exception est le projet 5, *Impacts des fermes salmonicoles sur le saumon rouge du fleuve Fraser*, qui débutera en janvier 2011 après la production des données et des documents par la BC Salmon Farmers Association, la Province de la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada (voir la description de la décision du 8 décembre 2010 ci-dessous). Quatre chercheurs possédant une expertise dans le domaine de l'analyse statistique et de l'évaluation de l'impact de l'élevage du saumon entreprendront l'évaluation et prépareront des rapports qui seront soumis à un examen externe par des pairs.

Le 30 novembre et le 1^{er} décembre 2010, des chercheurs travaillant sur les 11 projets en cours se sont rencontrés à Vancouver à l'occasion d'un atelier de deux jours. Cet atelier a permis aux chercheurs d'échanger leurs premiers résultats scientifiques, d'explorer et d'évaluer la validité des causes possibles avancées pour expliquer le déclin, de discuter des effets cumulatifs et d'intégrer les conclusions de chacun. Les chercheurs présenteront une synthèse de leurs résultats et de leurs conclusions durant les auditions publiques de témoins organisées par la Commission au cours desquelles les avocats des participants auront la possibilité de poser des questions aux chercheurs et de tester leurs théories.

RÉCENTES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES

Entre juillet et décembre 2010, un renfort de personnel a été nécessaire pour préparer le lancement des auditions de témoins. Un coordonnateur des audiences, une directrice du programme de contribution de la Commission au profit des participants, une adjointe

administrative supplémentaire et plusieurs autres étudiants réviseurs de documents ont été recrutés pour aider à la préparation des audiences ainsi qu'aux autres travaux engagés par la Commission.

TRIBUNES PUBLIQUES ET VISITES DE SITES

Tribunes publiques

Entre août et octobre 2010, la Commission a organisé des tribunes publiques dans dix communautés du littoral et de la vallée du Fraser. L'objet de ces tribunes était d'enregistrer les commentaires du public sur les questions relevant du mandat de la Commission.

Dans le cadre de la préparation de ces tribunes, le personnel de la Commission a mis au point un formulaire d'inscription en ligne pour les intervenants et a produit un DVD d'introduction qui a été projeté lors de chaque tribune. Le personnel de la Commission a également rendu accessible plusieurs documents détaillés sur son site Web et a informé les médias locaux pour annoncer les tribunes. Plusieurs personnels de la Commission ont participé aux tribunes en apportant un soutien administratif ou technique ou en préparant les résumés des présentations. Ces résumés sont disponibles sur le site Web de la Commission, en français et en anglais.

Les tribunes se sont tenues comme suit :

18 août	Lillooet
25 août	Campbell River
1 ^{er} septembre	Prince Rupert
13 septembre	Steveston
14 septembre	Nanaimo
16 septembre	Victoria
20 septembre	New Westminster
23 septembre	Prince George
29 septembre	Chilliwack
21 octobre	Kamloops

Plus de 600 personnes ont assisté aux tribunes et 109 intervenants ont fait des exposés oraux. Comme il est noté dans le rapport provisoire de la Commission, tous les intervenants ont évoqué avec passion l'importance de la pêche du saumon rouge du Fraser. Le personnel de la Commission examine présentement le contenu des présentations. Les résultats de cette analyse permettront d'affiner les travaux en cours de la Commission et pourront être pris en considération par celle-ci lors de la formulation de ses conclusions et de ses recommandations.

Visites de sites

Au cours de la même période, le commissaire a visité plusieurs sites qui lui ont permis de mieux connaître le contexte et la nature de plusieurs aspects de la pêche du saumon rouge du Fraser. Quelques participants ont pris part à ces visites de site mais des contraintes d'espace ont limité leur nombre sur de nombreux sites. Un vidéographe a enregistré chaque sortie de manière à garder trace de ce que le commissaire a vu et entendu. Les participants ont pu par la suite accéder à ces enregistrements.

Les visites de site se sont tenues comme suit :

12 août	Mission/Agassiz	<ul style="list-style-type: none"> • Pêche autochtone traditionnelle sur la plage Cheam • Compteur hydroacoustique de Mission • Écloserie de la rivière Inch • Swift Aquaculture (installations d'aquaculture sur terre ferme)
19 août	Lillooet	<ul style="list-style-type: none"> • Pêche des Premières nations sur la rivière Bridge
19 août	Yale	<ul style="list-style-type: none"> • Station d'échosondage de Qualark
26 août	Campbell River	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement de salmoniculture Marine Harvest
1 ^{er} septembre	Prince Rupert	<ul style="list-style-type: none"> • Musée patrimonial de la conserverie North Pacific
2 septembre	Prince Rupert	<ul style="list-style-type: none"> • Conserverie de la Canadian Fishing Company
13 septembre	Steveston	<ul style="list-style-type: none"> • Lieu historique national du Canada Gulf of Georgia Cannery

23 septembre	Prince George	• Usine de pâte Northwood
29 septembre	Maple Ridge	• Projet de re-anadromisation du saumon rouge de la rivière Alouette
21 octobre	Harrison Mills	• Frayère artificielle de la rivière Weaver
22 octobre	Kamloops	• Remonte des saumons dans la rivière Adams

La Commission remercie les Premières nations qui ont bien voulu accueillir le personnel de la Commission sur leurs territoires traditionnels. La Commission tient également à exprimer sa gratitude à l'égard des nombreuses personnes et organisations qui ont aidé au déroulement des visites de site et remercie également toutes celles qui ont participé ou simplement assisté aux tribunes publiques. Ces événements ont tous contribué à mieux faire comprendre au commissaire les divers aspects de la pêche du saumon rouge du Fraser.

PRODUCTION DE DOCUMENTS

Documents produits par le gouvernement du Canada

Le gouvernement du Canada continue à mettre des documents pertinents à la disposition de la Commission par l'intermédiaire de Ringtail Legal, spécifié par le procureur général du Canada. À ce jour, le gouvernement du Canada a produit, via le ministère de la Justice, plus de 293 000 documents, dont plus de 140 000 courriels. La Commission est reconnaissante envers le ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO) et le ministère de la Justice pour les ressources importantes que ces deux organismes ont alloué à cette tâche.

La date d'achèvement envisagée est maintenant la fin du mois de mars, et dans certains cas la fin du mois de mai 2011.

Documents produits par d'autres participants

En août, la Commission a préparé un ensemble de lignes directrices visant à aider les participants autres que le gouvernement du Canada à produire les documents. Compte tenu de la variété et du volume de documents en possession des participants, ces lignes directrices avaient pour but d'assurer un processus de production régulier et cohérent.

Depuis le 24 juin 2010, 12 groupes de participants ont transmis près de 3 600 documents à la Commission. Tous ces documents sont en train d'être importés dans Ringtail Legal. Il se peut que la Commission demande des documents supplémentaires à certains participants dans le courant des prochaines auditions de témoins.

Pour être accessibles dans la base de données de Ringtail, les documents doivent être encodés. Certains participants se sont chargés d'encoder leur document tandis que d'autres, pour diverses raisons, ne l'ont pas fait. Dans ce dernier cas, la Commission a accepté la responsabilité d'encoder les documents au nom des participants et cette tâche supplémentaire a ralenti le traitement des documents par le personnel de la Commission.

ENTREVUES

L'équipe juridique de la Commission a effectué approximativement 200 entrevues afin de rassembler des renseignements pertinents pour les auditions de témoins. Un certain nombre de personnes interrogées occupent ou occupaient des postes d'employés ou de cadre au sein du MPO, d'autres sont des pêcheurs commerciaux ou récréatifs, des membres des Premières nations, des scientifiques, des universitaires ou des conseillers.

RAPPORTS SUR LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES

Comme il est noté dans le rapport provisoire, l'équipe juridique de la Commission a préparé plusieurs rapports sur les politiques et les pratiques contenant les renseignements recueillis dans le cadre de l'analyse des politiques et des pratiques du MPO pour ce qui est de la pêche au saumon rouge dans le Fraser – notamment les conseils scientifiques dispensés par le MPO, ses politiques et ses programmes halieutiques, ses stratégies en matière de gestion des risques, son allocation des ressources ministérielles et ses pratiques et procédures en matière de gestion des pêches (surveillance, dénombrement des stocks, prévision des remontes et application de la loi).

Ces rapports sont distribués aux participants et visent à éclairer les délibérations du commissaire. Ils peuvent être présentés comme preuves durant les audiences et sont dans ce cas publiés sur le site Web de la Commission en français et en anglais. Le commissaire peut tenir compte des rapports sur les politiques et les pratiques lorsqu'il tire des conclusions de faits et formule des recommandations.

Les sujets d'ores et déjà couverts par ce processus comprennent la législation fédérale, le cadre législatif international, la gestion des récoltes, la mise en valeur et la restauration de l'habitat, le cadre des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones pour les pêches et un historique de la réglementation portant sur la pêche autochtone du saumon rouge.

DÉCISIONS

Le 17 août 2010, le commissaire a approuvé une demande visant à accorder le statut de participant à part entière au Conseil tribal Heiltsuk, le séparant ainsi, pour des raisons de conflit interne, du groupe de participants auquel il appartenait. Le groupe était composé de la Laich-kwil-tach Treaty Society (LKTS), de l'Aboriginal Aquaculture Association (AAA), du chef Harold Sewid et du Conseil tribal Heiltsuk. Cette modification porte le nombre total de participants à 21.

Le 5 septembre 2010, le commissaire a publié une décision relative à l'interprétation du mandat de la Commission. Cette décision a été motivée par une lettre émanant d'un des participants qui voulait recevoir confirmation que les termes du mandat exigeant du commissaire qu'il mène l'enquête « en se gardant de jeter le blâme sur quelque individu, communauté ou organisation » empêchait le commissaire de conclure à l'existence d'une faute. Le commissaire a décidé que le mandat de la Commission lui permet en fait de tirer des conclusions et de formuler des recommandations basées sur la conduite d'un individu, d'une communauté ou d'une organisation qui serait un facteur provoquant le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser ou y contribuant.

Le 28 septembre 2010, le commissaire a écrit au greffier du Conseil privé pour lui recommander de modifier ses demandes d'indemnisation concernant deux groupes bénéficiaires : 1) la LKTS, la AAA et le chef Harold Sewid et 2) la Coalition des Premières nations. Pour ces deux groupes, le commissaire a jugé qu'il existait des circonstances extraordinaires qui justifiaient l'affectation d'avocats supplémentaires chargés de travailler en leur nom (c.-à-d. des avocats venant s'ajouter au quota normal du programme de contribution prévoyant un avocat junior et un avocat principal). Cette recommandation n'a pas affecté le montant total des subventions destinées aux groupes en question. Le 6 octobre 2010, le greffier du Conseil privé a approuvé ces changements.

Le 20 octobre 2010, le commissaire a publié sa décision provisoire en réponse à la demande présentée en vertu de la règle 19 du règlement de la Commission par l'Aquaculture Coalition et la Conservation Coalition qui demandaient à la BC Salmon Farmers Association et à la Province de la Colombie-Britannique de produire des documents concernant la santé des poissons et les stocks d'élevage, et au gouvernement du Canada de produire des exposés de cas sur le saumon rouge et des renseignements sur la santé des poissons. Dans sa décision provisoire, le commissaire a ordonné la production de documents concernant 21 piscicultures identifiées et couvrant la période 2004-2009, et il a demandé que lui soient communiquées des preuves supplémentaires concernant les éventuelles difficultés que présenterait une extension de la portée des documents à produire sur un plus grand nombre de piscicultures et sur une période plus longue.

Le 8 décembre 2010, le commissaire a publié sa décision finale à l'égard de la demande basée sur la règle 19 concernant la production de documents (à la suite de sa décision provisoire datée du 20 octobre 2010). Dans cette décision, le commissaire a ordonné à la BC Salmon Farmers Association, à la province de la Colombie-Britannique et au gouvernement du Canada de produire les documents qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent pour la période allant du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2010 concernant la santé des poissons et les stocks d'élevage dans certaines piscicultures identifiées (au total, 120 piscicultures le long de la voie de migration du saumon rouge du Fraser), ainsi que les exposés de cas du MPO sur les saumons rouges sauvages durant la même période.

AUDITIONS DE TÉMOINS

Les auditions de témoins organisées par la Commission ont débuté le 25 octobre 2010. avant la fin de l'année 2010, les audiences menées jusqu'à la fin de cette année auront porté sur les sujets suivants :

- Le cycle vital du saumon rouge du fleuve Fraser
- Perspectives sur le cadre des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones concernant la pêche du saumon rouge du fleuve Fraser
- Conservation, durabilité et intendance
- Structure organisationnelle du MPO
- Commission du saumon du Pacifique et Traité sur le saumon du Pacifique
- Politique concernant le saumon sauvage
- Vision du monde, contexte culturel et connaissances traditionnelles des Autochtones

Le 9 novembre 2010, la Commission a suspendu les audiences jusqu'au 29 novembre 2010 pour que les avocats des participants disposent du temps nécessaire à l'examen des documents identifiés par l'avocat de la Commission comme étant importants parmi ceux récemment divulgués.

Les audiences ont repris le 17 janvier 2011. Les sujets restant à couvrir lors des audiences sont les suivants :

- Gestion des récoltes
- Pêche commerciale
- Pêche autochtone
- Pêche récréative
- Mise en valeur et restauration de l'habitat
- Prédation
- Examen général de la gestion de l'habitat
- Application de la loi
- Politique concernant le saumon sauvage (partie 2)
- Effets sur le bassin hydrographique du fleuve Fraser
 - Usines de pâte à papier
 - Eaux usées municipales
 - Exploitation forestière
 - Enlèvement de gravier

- Extraction de métaux
- Installations hydroélectriques et température de l'eau
- Urbanisation
- Aquaculture et maladies
- Effets sur l'habitat dans le milieu marin
- Évaluation des effets cumulatifs
- Autres modèles de pêche
- Financement et priorités du MPO

Mise à jour sur Ringtail

La Commission Cohen est le premier organisme d'enquête fédérale qui permet aux participants d'accéder à Ringtail. Le début des auditions de témoins s'est accompagné d'une augmentation de l'utilisation de Ringtail de la part des participants. Depuis juin, la Commission a offert un certain nombre de séminaires de formation en ligne pour les participants qui avaient manqué les premières séances de formation à l'usage de Ringtail en mars 2010 ou qui souhaitaient se familiariser de nouveau avec les outils de recherche de ce logiciel. Des services de formation et de soutien sont régulièrement offerts aux participants.

L'accroissement de l'usage de Ringtail par les participants et les avocats de la Commission a entraîné une augmentation concomitante des tâches d'administration et de soutien au logiciel par le personnel de la Commission.

Grâce à la coopération et à l'assistance de la Cour fédérale où elle tient ses audiences publiques, la Commission peut utiliser plusieurs outils de communication électronique dans la salle d'audience afin de rendre les séances plus efficaces. L'utilisation étendue de Ringtail permet à la Commission de projeter les documents et les pièces étudiées sur des écrans placés sur la table des avocats et sur un écran géant destiné à l'audience. Les avocats et les participants ont par ailleurs accès à un réseau sans fil sécurisé.

REPRÉSENTATIONS PUBLIQUES ÉCRITES

La Commission continue à recevoir des représentations écrites émanant du public par l'intermédiaire de son site Web. À ce jour, les membres du public ont présenté 304 représentations pertinentes et appropriées qui peuvent être consultées individuellement sur le site Web de la Commission. Les représentations écrites, comme les présentations faites dans le cadre des tribunes publiques, éclairent le travail en cours de la Commission et le commissaire peut, à sa discrétion, les prendre en considération et les utiliser dans ses décisions.