

Agence canadienne d'évaluation environnementale

Agence canadienne
d'évaluation environnementale

**LES ACTIVITÉS
MILITAIRES AÉRIENNES
AU LABRADOR ET AU
QUÉBEC**

Rapport de la
commission d'évaluation
environnementale

Février 1995

Canada



© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1995

No. de Cat. EN-106-28/1995F

ISBN 0-662-99-1 72-9

**COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE CHARGÉE
D'EXAMINER LES ACTIVITÉS MILITAIRES AÉRIENNES
AU LABRADOR ET AU QUÉBEC**

L'honorable Sheila Copps
Vice-première ministre et
Ministre de l'Environnement
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

L'honorable David Collenette
Ministre de la Défense nationale
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Madame, Monsieur,

Conformément aux attributions qu'elle a reçues en juillet 1986, la commission d'évaluation environnementale a terminé son examen des activités militaires aériennes au Labrador et au Québec. Au nom de la commission, j'ai l'honneur de vous remettre le présent rapport.

Veillez agréer, Madame et Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.



Le président de la commission,
Alexander Davidson

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| SOMMAIRE.. | 1 |
| 1.0 INTRODUCTION | 5 |
| 1.1 Le projet.. | 5 |
| 1.1.1 Le projet actuel | 5 |
| 1.1.2 Le projet proposé.. | 5 |
| 1.2 La commission d'évaluation environnementale.. | 5 |
| 1.3 Le processus d'examen.. | 5 |
| 1.4 Justification du projet | 9 |
| 1.5 Historique et contexte du projet.. | 9 |
| 1.6 Les participants à l'examen | 10 |
| 1.7 L'absence de certains groupes aux audiences publiques | 11 |
| 2.0 FAVORISER LE RAPPROCHEMENT.. | 12 |
| 2.1 Introduction | 12 |
| 2.2 Participation du public à un programme intégré de surveillance, d'atténuation et de recherche.. | 12 |
| 2.3 Revendications territoriales et droits des autochtones.. | 13 |
| 2.3.1 Politique des revendications territoriales globales.. | 14 |
| 2.3.2 Revendications visant la zone d'exercices à basse altitude.. | 14 |
| 2.3.3 Points de vue des autochtones sur le processus de règlement des revendications territoriales.. | 16 |
| 2.3.4 Incidences du projet sur le processus de négociation des revendications territoriales | 16 |
| 3.0 LES COMPOSANTES DU PROJET.. | 18 |
| 3.1 Protocole d'entente multinational.. | 18 |
| 3.2 Après 1996.. | 19 |
| 3.3 Configurations prévues dans les options A et B.. | 20 |
| 3.3.1 Option A | 20 |
| 3.3.2 Option B | 20 |
| 3.4 Polygones de tir à blanc (PTA).. | 21 |
| 3.4.1 Incidences du polygone de tir à blanc proposé sur l'utilisation des territoires | 22 |
| 3.5 Zones des cibles photographiques.. | 22 |
| 3.6 Sécurité des vols.. | 23 |
| 3.6.1 Accidents d'aéronefs.. | 23 |
| 3.6.2 Sécurité aéroportuaire.. | 23 |
| 4.0 INCIDENCES ÉCONOMIQUE~ ET EFFETS SUR L'EMPLOI.. | 25 |
| 4.1 Importance du projet pour la région de Happy Valley-Goose Bay | 25 |
| 4.2 L'emploi | 25 |
| 4.3 Cessation 'du projet / Diversification de l'économie | 26 |
| 4.4 Répartition des retombées du projet | 27 |
| 4.5 Les possibilités d'expansion du tourisme | 28 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 5.0 | INCIDENCES SOCIALES.. | 31 |
| 5.1 | En ville et dans les régions | 31 |
| 5.1.1 | Infrastructure et services.. | 31 |
| 5.1.2 | Le logement | 31 |
| 5.1.3 | Préoccupations sociales d'ordre général.. | 32 |
| 5.1.4 | Relations entre la Base et la région.. | 33 |
| 5.2 | Utilisation du territoire | 33 |
| 5.2.1 | Importance de l'exploitation des ressources naturelles | 33 |
| 5.2.2 | Effets du projet sur les Innu et les Montagnais.. | 35 |
| 5.2.3 | Les ressources fauniques : objet de concurrence | 36 |
| 5.2.4 | Parcs et réserves.. | 36 |
| 6.0 | INCIDENCES SUR LA SANTÉ | 37 |
| 6.1 | Gestion du carburant | 37 |
| 6.1.1 | Vidange de carburant en vol.. | 37 |
| 6.2 | La qualité de l'air.. | 39 |
| 6.3 | La gestion des déchets dangereux.. | 39 |
| 6.4 | Le bruit | 40 |
| 6.4.1 | Mesure du bruit.. | 40 |
| 6.4.2 | Taux de crescendo/decrescendo et effet de surprise | 40 |
| 6.4.3 | Incidences sur la santé.. | 41 |
| 6.4.3.1 | Incidences subies dans les environs de l'aéroport.. | 41 |
| 6.4.3.2 | Incidences du bruit sur le territoire.. | 44 |
| 7.0 | L'ENVIRONNEMENT NATUREL | 47 |
| 7.1 | Incidences du bruit sur la faune | 47 |
| 7.1.1 | Animaux à fourrure | 47 |
| 7.1.2 | Oiseaux aquatiques | 47 |
| 7.1.3 | Oiseaux de proie, ou rapaces.. | 48 |
| 7.1.4 | Poissons.. | 49 |
| 7.2 | L'option B repose sur des informations incomplètes | 49 |
| 7.3 | Incidences des vols de nuit sur la faune.. | 50 |
| 7.4 | Vallées fluviales.. | 50 |
| 7.5 | Pollution.. | 51 |
| 7.6 | Conclusions générales | 51 |
| 8.0 | LE CARIBOU | 52 |
| 8.1 | Considérations socio-culturelles | 52 |
| 8.2 | Considérations économiques.. | 52 |
| 8.3 | Considérations environnementales.. | 54 |
| 8.3.1 | Incidences possibles des vols à basse altitude | 54 |
| 8.3.2 | Le troupeau de la rivière George | 54 |
| 8.3.3 | Le troupeau des monts Red Wine.. | 55 |
| 8.3.4 | Le troupeau du lac Joseph | 55 |
| 8.4 | Considérations intergouvernementales.. | 56 |
| 8.4.1 | Commission de gestion du caribou | 56 |
| 8.4.1.1 | Principes fondamentaux | 57 |
| 8.4.1.2 | Composition | 58 |
| 8.4.1.3 | Communications | 58 |
| 8.4.1.4 | Consensus.. | 58 |
| 8.4.1.5 | Objectifs | 58 |
| 8.4.1.6 | Responsabilités.. | 58 |
| 8.4.1.7 | Membres de la commission.. | 59 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 9.0 | RESTRICTION DES SURVOLS ET MESURES D'ATTÉNUATION | 60 |
| 9.1 | Élaboration du programme de restriction des survols.. | 60 |
| 9.2 | Faisabilité du programme de restriction des survols.. | 61 |
| 9.2.1 | Gérer le programme de restriction des survols.. | 61 |
| 9.2.2 | Efficacité.. | 61 |
| 9.2.2.1 | Repérage et évitement des groupes principaux | 61 |
| 9.2.2.2 | Mise en oeuvre du programme de restriction des survols | 63 |
| 9.2.2.3 | Critères de restriction ou d'évitement.. | 63 |
| 9.3 | Application des critères de restriction, dans le cadre des options A et B.. | 65 |
| 9.3.1 | Option A | 69 |
| 9.3.2 | Option B | 69 |
| 9.3.3 | Faisabilité des options A et B..... | 69 |
| 9.4 | Observation des restrictions | 70 |
| 9.5 | Communications.. | 70 |
| 10.0 | SURVEILLANCE ET RECHERCHE | 71 |
| 10.1 | Études de référence.. | 71 |
| 10.2 | Surveillance aux fins de l'évitement des écosystèmes.. | 71 |
| 10.3 | Contrôle des effets.. | 72 |
| 10.4 | Vérification de conformité | 72 |
| 10.5 | Nécessité de restructurer le programme de surveillance.. | 73 |
| 10.5.1 | Coordonner les programmes de surveillance.. | 73 |
| 10.5.2 | Participation de toutes les parties.. | 73 |
| 10.5.3 | Evaluer les prévisions des incidences et les mesures d'atténuation.. | 74 |
| 10.5.4 | Attribution des fonds - Programmes de surveillance | 74 |
| 11.0 | L'INSTITUT DU LABRADOR POUR LA SURVEILLANCE ET LA RECHERCHE ENVIRONNEMENTALES.. | 75 |
| 11.1 | Principes fondamentaux.. | 75 |
| 11.2 | Mandat de l'Institut.. | 75 |
| 11.3 | Structure de l'Institut.. | 76 |
| 11.4 | Financement de l'Institut.. | 77 |
| 11.5 | Communications.. | 77 |
| 11.6 | Chevauchement possible entre les rôles de l'Institut et ceux des institutions existantes | 78 |
| 12.0 | RECOMMANDATIONS | 79 |
| 12.1 | Favoriser le rapprochement.. | 79 |
| 12.2 | Les composantes du projet.. | 79 |
| 12.3 | Incidences économiques et effets sur l'emploi.. | 79 |
| 12.4 | Incidences sociales.. | 80 |
| 12.5 | Incidences sur la santé.. | 80 |
| 12.6 | L'environnement naturel.. | 80 |
| 12.7 | Le caribou | 81 |
| 12.8 | Restriction des survols et mesures d'atténuation.. | 81 |
| 12.9 | Surveillance et recherche | 81 |
| 12.10 | L'Institut | 82 |

ANNEXES

| | |
|--|----|
| A Membres de la commission..... | a4 |
| B Liste des experts en matière technique..... | a5 |
| C Mandat et clarification du mandat..... | 86 |
| D Liste des participants aux audiences publiques | 90 |
| E Liste des abréviations | 95 |
| F Remerciements | 95 |

TABLEAUX

| | |
|---|----|
| 1 Militaires et aéronefs des pays alliés, aux termes du protocole d'entente multinational en vigueur..... | 1a |
| 2 Résumé des critères de restriction des options A et B présentés dans l'EIE révisé..... | 66 |

FIGURES

| | |
|--|----|
| 1 Principales localités de la péninsule Québec-Labrador et des zones actuelles d'exercices | 6 |
| 2 Territoire étudié et zones d'exercices selon les options d'atténuation A et B | 7 |
| 3 Limites approximatives des territoires revendiqués par les autochtones de la péninsule Québec-Labrador | 15 |
| 4 Zones de délestage de carburant | 38 |
| 5 Répartition des troupeaux de caribous dans le territoire étudié et les zones d'exercices.... | 53 |

SOMMAIRE

Le présent rapport contient les conclusions d'une commission fédérale d'évaluation environnementale composée de sept membres et chargée d'examiner la question des activités militaires aériennes au Labrador et au Québec, comme l'avait proposé le ministère de la Défense.

À l'heure actuelle, entre 6 000 et 7 000 vols d'entraînement à basse altitude sont exécutés chaque année depuis la Base des Forces canadiennes (BFC) de Goose Bay au-dessus de zones désignées du Labrador et du Québec, zones qui couvrent environ 100 000 km². L'entraînement a lieu en vertu d'un protocole d'entente multinational que le Canada et ses alliés de l'OTAN ont signé et qui expire en 1996. Le ministère de la Défense recommande de négocier un nouveau protocole d'entente multinational qui autoriserait une augmentation du nombre d'aéronefs, un accroissement du nombre de vols d'entraînement (18 000 au maximum), une prolongation de la saison de vol, l'addition d'un secteur de tir sur cibles de 300 km², et la modification des zones de vols désignées. Sur les 18 000 vols dont on propose l'exécution, 15 000 au maximum auraient lieu à basse altitude, soit à moins de 1 000 pieds. Selon le ministère de la Défense, dans 90 p. 100 de ces 15 000 cas, l'aéronef survolerait le territoire à 500 pieds d'altitude ou moins, et dans environ 15 p. 100 des cas, il passerait à 100 pieds au-dessus du sol.

Le ministère de la Défense a formulé deux options d'atténuation. Selon l'option A, les vols d'entraînement se poursuivraient dans les deux zones désignées existantes de 100 000 km², mais le survol des populations humaines et des espèces sauvages vulnérables serait moins restreint que maintenant. En vertu de l'option B, on modifierait les zones d'entraînement actuelles et on les agrandirait de manière à en porter la superficie à 130 000 km², dont jamais plus de 100 000 km² ne seraient utilisés pour l'entraînement à la fois; les critères actuels de restriction des survols demeureraient. Le ministère de la Défense favorise la seconde option, car elle permet de mieux protéger l'environnement tout en garantissant la viabilité du programme d'entraînement.

La commission d'évaluation environnementale avait reçu le mandat d'examiner les effets sociaux, économiques et environnementaux des activités d'entraînement existantes et proposées, et de formuler des recommandations sur la question. Après sa mise

sur pied en 1986, elle a tenu de nombreuses consultations publiques à divers stades de l'examen, et elle a reçu beaucoup d'informations de la part du ministère de la Défense et des participants au processus. Les plus récentes consultations remontent à septembre et à octobre 1994, quand la commission a tenu des audiences publiques dans 14 collectivités du Labrador et du Québec. Pour rédiger le présent rapport, la commission a pris en compte tous les renseignements qui lui avaient été transmis par écrit et de vive voix depuis sa création.

Cette évaluation environnementale revêtait un caractère spécial; en effet, le projet se poursuit depuis de nombreuses années et il vise une superficie dépassant 100 000 km² au Labrador et au Québec; le territoire en question était, jusqu'à récemment, habité surtout par des autochtones. Le projet ne suppose l'extraction d'aucun produit et il n'entraîne aucune modification importante du paysage naturel. Les incidences sur la région découlent principalement du bruit et de l'effet de surprise provoqués par les aéronefs volant à basse altitude. Il ne s'agit pas d'un projet théorique, mais bien d'une industrie réelle ayant de vrais employés chargés de famille.

Le projet et l'examen ont suscité des controverses, des divisions et des tensions sociales. C'est ce sur quoi l'opinion canadienne est la mieux renseignée relativement au projet. Les groupes et les personnes qui profitent directement ou indirectement de ce dernier ont, sur son avenir, des points de vue qui contrastent beaucoup avec ceux des personnes ne dépendant en rien du projet. La commission a été frappée par la divergence des opinions émanant, d'une part, d'autochtones et de non-autochtones qui bénéficient du projet, qui tirent leur subsistance du territoire, et selon qui le projet a peu d'effets négatifs sur eux, et, d'autre part, de personnes auxquelles le projet ne rapporte rien et d'après qui les vols d'entraînement ont des effets nuisibles importants. Le gagne-pain de certains dépend d'une façon vitale du projet qui, par ailleurs, cause perturbations et tracasseries à d'autres.

Depuis la fin des audiences publiques, la commission a soigneusement comparé les avantages du projet à ses incidences négatives. Ce faisant, elle a pris en compte la nécessité de formuler des recommandations qui réduiront au minimum les conséquences pour l'environnement humain et la nature, tout en contribuant

à atténuer la polarisation socio-culturelle existant dans la région.

La commission s'est également penchée sur la question des revendications territoriales des autochtones. Elle croit que le règlement de ces dernières, dans la région où le projet est mené, favorisera énormément le rapprochement entre les parties au différend. Le fait que l'on ne parvienne pas à apaiser ces litiges influe sur l'attitude de certains groupes autochtones à l'égard du projet. Comme ceux-ci estiment que le projet nuit aux négociations sur leurs revendications territoriales, la commission a recommandé aux gouvernements fédéral et provinciaux de régler rapidement celles se rapportant à la zone du projet.

On a clairement expliqué les avantages du projet à la commission. Celui-ci vient en aide à la ville de Happy Valley-Goose Bay, dont la population compte environ 8 600 âmes, et à la région centrale du Labrador en général. La commission a appris que la localité dépend entièrement de la présence militaire; elle ne dispose actuellement d'aucune autre option économique viable, et la fin des vols à basse altitude entraînerait la fermeture de la BFC de Goose Bay et une catastrophe économique pour la ville. De nombreuses personnes ont soutenu devant la commission que la continuation des vols était essentielle au bien-être socio-économique de la ville et de la région. Des centaines de familles et d'entreprises se sont construit une vie prospère et satisfaisante au cours des années grâce aux emplois et aux revenus issus des activités aériennes militaires. **A** Happy Valley-Goose Bay et dans certaines autres localités, l'ensemble des habitants soutiennent manifestement le projet, mais beaucoup ont assujéti leur appui à la condition que l'environnement naturel de la région demeure sain, productif et protégé.

Les incidences sociales et environnementales du projet et ses effets sur la santé n'ont pas paru aussi évidents à la commission que les conséquences économiques. Elle a constaté qu'à bien des égards, les données scientifiques utilisées pour prédire les effets du projet sur la faune et la flore, sur les systèmes naturels et sur la santé humaine sont faibles. Des aéronefs militaires survolent la région à basse altitude depuis plus de 14 ans, mais il existe peu d'informations valables au sujet des effets des vols sur la santé humaine, les espèces sauvages, ou l'environnement en général. Il faudrait voir à combler cette lacune sans plus tarder.

En ce qui concerne les effets sociaux du projet, la commission a examiné ceux se manifestant dans la ville

aussi bien que ceux qui se répercutent sur le territoire. Quant aux premiers, elle a conclu que les recommandations énoncées dans le présent rapport permettraient de remédier aux conséquences se rapportant à l'infrastructure et aux services, au logement, aux relations entre la base et la région, et aux problèmes sociaux généraux.

Les effets sur l'utilisation du territoire revêtent une importance critique, mais la commission n'a reçu aucun témoignage concluant sur leur ampleur. Comme certains groupes autochtones n'ont pas participé aux audiences, la commission a dû se fier aux mémoires qu'ils avaient fournis antérieurement et où ils précisait que les vols à basse altitude les empêchaient d'utiliser le territoire comme autrefois. Les renseignements ainsi obtenus ont été utiles à la commission, mais elle n'a pas pu approfondir la question avec ces groupes autant qu'elle l'aurait souhaité. Aux audiences, elle a appris que le bruit des aéronefs risque de décourager les autochtones d'utiliser le territoire; c'est là un aspect très important, car l'exploitation des ressources est vitale pour de nombreuses raisons économiques, sociales et culturelles. Cependant, la commission n'a reçu aucune preuve attestant que les activités de chasse, de pêche et de piégeage avaient diminué à cause des vols à basse altitude. En fait, certains participants ont fait savoir que ces activités avaient plutôt augmenté au cours des dernières années.

La commission a aussi entendu les témoignages d'autochtones et de non-autochtones qui tirent leur subsistance du territoire et qui ont précisé qu'à leurs yeux, les vols à basse altitude n'ont aucun effet nuisible. Elle a conclu qu'il fallait mener d'autres études pour établir le volume réel des ressources tirées du territoire et les répercussions de ces activités aériennes sur leur exploitation.

La commission a examiné un certain nombre de conséquences possibles des vols à basse altitude pour la santé humaine, y compris celles se rapportant à la gestion des carburants et des déchets dangereux et à la qualité de l'air. Selon elle, les mesures que le ministère de la Défense prend à cet égard, ajoutées à celles qui sont énoncées dans les recommandations formulées dans le présent rapport, permettront de régler les problèmes d'une façon satisfaisante.

La commission a reçu de nombreux témoignages de la part d'experts qui, la plupart du temps, ont parlé en termes hypothétiques et souvent contradictoires au sujet des conséquences possibles du bruit des aéronefs

pour la santé. De nombreux habitants ont déclaré que, dans le voisinage de l'aéroport, le bruit ne les gênait pas. Néanmoins, la commission a cerné un certain nombre de questions et formulé des recommandations sur les effets du bruit sur les écoles dans le secteur de Spruce Park, sur la perturbation de certaines activités (le sommeil, par exemple), et sur le désagrément général attribuable au bruit. Vu le caractère largement contradictoire des témoignages, l'incertitude persiste, et d'autres études et enquêtes s'imposent.

En ce qui a trait aux questions environnementales, il est devenu très clair aux yeux de la commission que le bruit des aéronefs constitue le principal point litigieux du projet. Elle a examiné les effets du bruit sur la faune et la flore, ceux des vols de nuit et des vols exécutés dans les vallées, et les conséquences de la pollution issue des vols. En règle générale, les informations communiquées à la commission ne confirmaient l'existence d'aucun effet nuisible digne de mention. Dans bien des domaines, cependant, la commission a conclu que des études de base s'imposaient pour assurer une surveillance constructive.

La commission a par ailleurs accordé une attention particulière aux effets du projet sur le caribou, qui représente l'une des principales ressources de la région. Elle a formulé plusieurs recommandations à ce sujet, et la plus importante concerne la mise sur pied d'une commission conjointe Canada-Québec-Labrador de gestion du troupeau de la rivière George.

Afin de réduire ou d'atténuer les conséquences des vols, le ministère de la Défense a adopté un programme de restriction des survols, en vertu duquel il interdit les vols à basse altitude dans des parties de la zone d'entraînement pour protéger les espèces sauvages et les habitants contre les répercussions de ces vols et l'effet de surprise qu'ils causent. Même si le ministère de la Défense a de toute évidence consacré des fonds et des efforts à ce programme, la commission a conclu que bien des doutes subsistent quant à son efficacité. Exception faite des données relativement bonnes existant sur le caribou, on ne sait pas grand-chose sur les systèmes naturels ou la faune qui, dans les zones d'entraînement, risqueraient d'être touchés. En outre, il n'y a à peu près aucune étude de causalité sur les incidences des vols à basse altitude dans la région. On en sait tellement peu sur les espèces sauvages de ces zones et sur les effets que les vols ont sur elles à long terme que beaucoup d'incertitude subsiste. Il y a donc

lieu de s'inquiéter de cet état de choses. Par conséquent, la commission n'a pu tirer aucune conclusion au sujet des effets à long terme des vols à basse altitude sur les systèmes naturels. Elle n'est pas convaincue que le programme actuel de restriction des survols permet au Ministère d'atteindre ses objectifs en la matière.

Des groupes ont indiqué à la commission qu'en dépit des meilleurs efforts déployés par le ministère de la Défense, ils avaient du mal à croire entièrement au programme de restriction des vols, étant donné que le ministère de la Défense dirigeait aussi le programme des activités aériennes. Vu la réussite et la valeur douteuses du programme de restriction des survols, il est devenu clair qu'il fallait changer de démarche et recourir à un mécanisme indépendant de coordination des contrôles et des recherches, qui intégrerait ses conclusions au programme de restriction.

Vu les doutes apparents des scientifiques au sujet des effets du projet sur l'environnement et la santé, l'incertitude que l'on éprouve face au programme de restriction des survols, les tensions et la polarisation sociales engendrées par le projet, et la forte opposition manifestée contre ce dernier par d'importants groupes autochtones, la commission reconnaît que l'on serait tenté de prime abord d'en conclure qu'il faut mettre fin au projet.

La commission a évalué les avantages du projet par rapport aux facteurs susmentionnés. Elle en a déduit qu'à court terme, la cessation du projet nuirait beaucoup à l'économie locale et que peu d'éléments concrets permettent de croire, à ce stade-ci, que le projet aura d'importantes incidences négatives sur l'environnement, la santé ou le contexte social. La commission estime en outre qu'à court terme, la cessation du projet engendrerait sans doute d'autres tensions sociales au lieu d'atténuer celles qui existent déjà.

La commission a toutefois constaté qu'il subsiste encore beaucoup d'incertitude au sujet des effets des vols à basse altitude et qu'à long terme, il faudra demander à un organisme indépendant de coordonner les contrôles et les recherches à exécuter pour dissiper une partie des doutes. Elle croit que la meilleure marche à suivre consisterait à poursuivre le projet tout en prenant toutes les mesures nécessaires pour protéger l'environnement et la santé humaine, pour favoriser une participation égale des divers groupes locaux, et pour engendrer la confiance de manière à réduire les tensions sociales existantes.

La commission pense donc qu'il faut approuver le projet, sous réserve des recommandations qu'elle formule dans le présent rapport. Il sera essentiel de créer l'Institut du Labrador pour la surveillance et la recherche environnementales, dont le rôle consisterait à fournir des conseils sur les modalités devant régir les vols à basse altitude, relativement aux aspects suivants : les critères de restriction des survols; les mesures d'atténuation; la recherche; la surveillance des effets; la vérification des mesures d'exécution; les limites des zones d'exercices à basse altitude; et l'utilisation du territoire dans les zones en question. L'Institut doit être créé avant la signature du nouveau protocole d'entente multinational.

Les groupes autochtones concernés du Labrador et du Québec doivent être partenaires égaux dans l'Institut. De la sorte, le ministère de la Défense n'aura plus l'exclusivité de la gestion de la surveillance, des mesures d'atténuation, et de la recherche. En mettant l'Institut sur pied, on confiera la responsabilité de ces importants domaines à d'autres organismes gouvernementaux et à des utilisateurs que le dossier concerne plus justement.

Le ministère de la Défense ne doit pas financer l'Institut à lui seul. La commission sait que le Ministère et les membres de l'OTAN ont mis de côté des fonds importants pour la surveillance, les mesures d'atténuation et la recherche. Elle croit qu'il faudrait attribuer ces fonds à l'Institut et que d'autres organismes fédéraux et provinciaux doivent réaffecter, en faveur de l'Institut, une partie de leurs budgets actuels réservés à la recherche et à la gestion des ressources. Les crédits ainsi réunis doivent au moins être égaux aux contributions des pays alliés. Moyennant une gestion habile, l'Institut ne devrait occasionner aucune dépense supplémentaire au gouvernement. On s'attend que l'Institut sollicitera aussi des fonds auprès d'organismes subventionnant la recherche, de fondations, et d'autres sources privées.

Il serait inacceptable d'approuver le projet sans qu'il s'accompagne d'un solide programme de surveillance et de recherche, que le proposant et de nombreux participants ont d'ailleurs réclamé. Il serait impératif, voire

essentiel, de concevoir et de gérer ce programme de manière à profiter au maximum de toutes les connaissances et de tous les points de vue existants, tout en renforçant la confiance à l'égard du projet, en le rendant plus crédible, et en le faisant mieux accepter. Bref, on aurait tort d'approuver le projet sans mettre sur pied l'institution qui contribuera à en garantir la viabilité.

La commission est convaincue que, pour faire accepter et approuver le projet, il faut au moins adopter un train de mesures qui se compléteront mutuellement et qui viseront à concilier les deux objectifs suivants : d'une part, protéger l'environnement et l'utilisation du territoire par les habitants, et maintenir un programme viable d'entraînement aérien; et, d'autre part, réduire l'hostilité que de nombreux autochtones manifestent contre le projet et atténuer le conflit entre les groupes de la région. Voici en quoi ces mesures consisteraient :

- s'engager à régler rapidement les revendications territoriales des autochtones;
- mettre sur pied l'Institut du Labrador pour la surveillance et la recherche environnementales;
- constituer une commission mixte de gestion du troupeau de caribous de la rivière George.

En ce qui concerne le choix recommandé quant aux zones d'exercices, la commission croit qu'il faut adopter une démarche souple. Elle favorise la configuration de l'option B, avec des limites mobiles, lorsque viendra le moment de renouveler le protocole d'entente multinational en 1996. Selon elle, dans le cadre de la stratégie souple d'utilisation de l'espace aérien, il sera essentiel de faire participer la population aux décisions prises à cet égard, d'un mois ou d'une saison à l'autre, et de lui en faire comprendre le bien-fondé. La commission estime que cette tâche reviendrait à l'Institut dont on propose la création.

La commission a formulé 58 recommandations bien précises, qui sont énoncées tout au long du rapport et qu'elle a réunies au chapitre 12.

1 .O INTRODUCTION

1 . 1 Le projet

En 1986, le ministre associé de la Défense nationale avait demandé que les vols d'entraînement à basse altitude exécutés dans la péninsule Québec-Labrador et l'aménagement proposé du Centre d'entraînement de chasse tactique de l'OTAN, à la Base des Forces canadiennes (BFC) de Goose Bay (Labrador), fassent l'objet d'un examen par une commission fédérale d'évaluation environnementale. En 1991, l'OTAN a renoncé à installer le Centre à cet endroit, et l'examen environnemental a dès lors porté surtout sur les vols à basse altitude.

1.1.1 Le projet actuel

Les vols à basse altitude ont actuellement lieu en vertu d'un Protocole d'entente multinational qu'ont signé le Canada et d'autres pays de l'OTAN, nommément le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et les Etats-Unis (ces derniers se sont retirés de l'entente en 1991). Les Forces canadiennes s'entraînent aussi, dans une moindre mesure, à l'extérieur de Goose Bay. Au cours des dernières années, les alliés ont exécuté entre 6 000 et 7 000 sorties à basse altitude par année; ils s'entraînent dans cette région pendant 28 à 31 semaines chaque année.

Les pilotes qui s'entraînent à basse altitude exécutent des exercices de navigation et des manoeuvres en survolant la région à moins de 1 000 pieds d'altitude. Le protocole d'entente multinational actuel autorise les vols de ce genre dans deux zones désignées de la péninsule Québec-Labrador, zones qui couvrent environ 100 000 km² (voir la Figure 1) et où les pilotes peuvent descendre jusqu'à 100 pieds au-dessus de tous les obstacles. Deux couloirs aériens relient Goose Bay aux zones d'exercices nord et sud (ZEBA 1 et ZEBA 2), et deux autres couloirs font le pont entre elles pour permettre aux pilotes d'aller de l'une à l'autre. A l'intérieur des couloirs, les pilotes sont autorisés à descendre jusqu'à 250 pieds au-dessus des obstacles.

Dans le cadre de l'entraînement, les pilotes simulent des attaques, soit en photographiant des cibles factices au sol qui sont faites de contreplaqué (« cibles photographiques ») et qui sont disséminées un peu partout dans les zones de vol à basse altitude, soit en s'exerçant à larguer des projectiles. La zone sud contient un polygone de tir à blanc (PTA) - secteur de huit milles marins (NM) de diamètre où les pilotes simulent des attaques en lançant contre des objectifs désignés au sol des projectiles inertes démunis de charge explosive.

En général, le projet ne suppose l'extraction d'aucun produit du territoire, et le paysage naturel subit par conséquent peu de changements.

1.1.2 Le projet proposé

Le protocole d'entente multinational actuellement en vigueur expirera en 1996. En vertu du projet envisagé, le proposant (le ministre de la Défense nationale, ou ministre de la Défense) et les signataires du protocole d'entente multinational

voudraient porter à 119 le nombre maximal d'aéronefs déployés à Goose Bay par les pays utilisateurs, faire passer le nombre de sorties ou de vols d'entraînement à 18 000 par an, et garantir une saison de vol de 36 semaines au maximum à chaque pays utilisateur (au cours d'une période de 39 semaines). Le nombre des vols de nuit, qui atteint la cinquantaine à l'heure actuelle, grimperait à 1 400. Une trentaine de cibles photographiques seraient détectables à l'infrarouge, de manière à pouvoir servir à l'entraînement de nuit. On prévoit également aménager un autre polygone de tir à blanc au nord-ouest de Goose Bay (il couvrirait à peu près 300 km²) et y utiliser des munitions inertes tirées vers l'avant et des émetteurs de menaces.

En ce qui concerne les zones d'exercices, le ministre de la Défense a présenté deux options d'atténuation dont il croit qu'elles permettront de poursuivre les vols d'entraînement à basse altitude tout en protégeant l'environnement et en conservant au projet sa viabilité opérationnelle. Selon l'option A, les vols d'entraînement se poursuivraient dans les deux zones désignées existantes de 100 000 km², mais le survol des populations humaines et des espèces sauvages vulnérables serait moins restreint que maintenant. En vertu de l'option B, on modifierait les zones d'entraînement actuelles et on les agrandirait de manière à en porter la superficie à 130 000 km², dont jamais plus de 100 000 km² ne seraient utilisés pour l'entraînement à la fois; les critères actuels de restriction des survols demeurerait (voir la Figure 2). Le ministre de la Défense favorise la seconde option, car il croit qu'elle permet de mieux protéger l'environnement tout en garantissant la viabilité du programme d'entraînement.

1.2 La commission d'évaluation environnementale

En juillet 1986, le ministre fédéral de l'Environnement a annoncé la mise sur pied d'une commission d'évaluation environnementale qui comprenait sept personnes et qu'il chargeait de mener un examen public sur les activités aériennes militaires existantes et envisagées au Labrador et au Québec. La composition de la commission a changé au cours de l'examen. L'annexe A contient la biographie des membres actuels, ainsi que les noms et la durée du mandat des personnes les ayant précédés. L'examen a eu lieu conformément au Décret sur les lignes directrices visant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE).

1.3 Le processus d'examen

La commission devait examiner le programme de vols d'entraînement à basse altitude exécutés conformément aux accords bilatéraux conclus entre le Canada et les pays de l'OTAN, et une proposition portant sur l'établissement d'un centre intégré d'entraînement de chasse tactique devant servir à l'entraînement des forces aériennes de l'OTAN. Afin de mettre ce centre sur pied, il aurait fallu agrandir l'aéroport

Figure 1 - Principales localités de la péninsule Québec-Labrador et des zones actuelles d'exercices

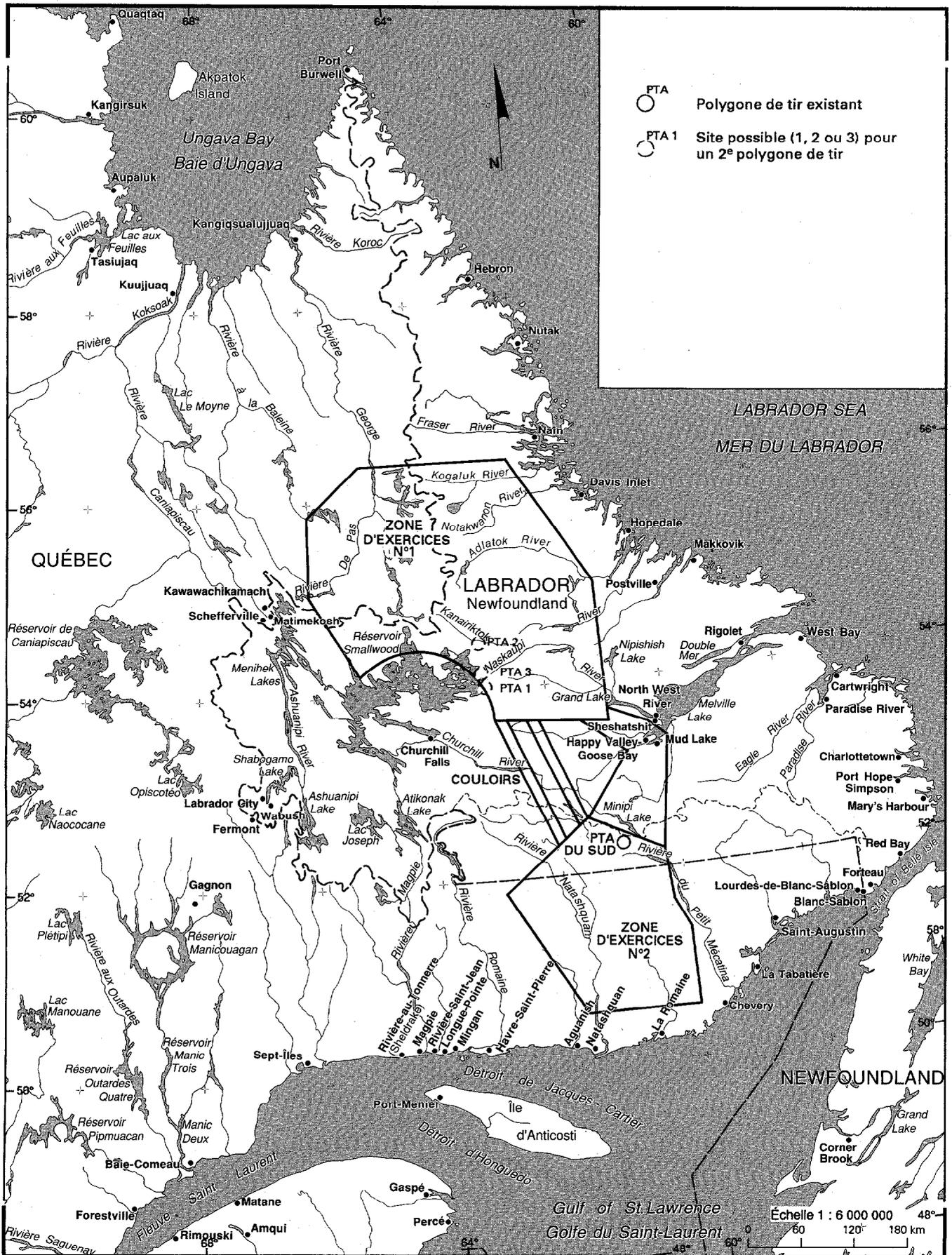
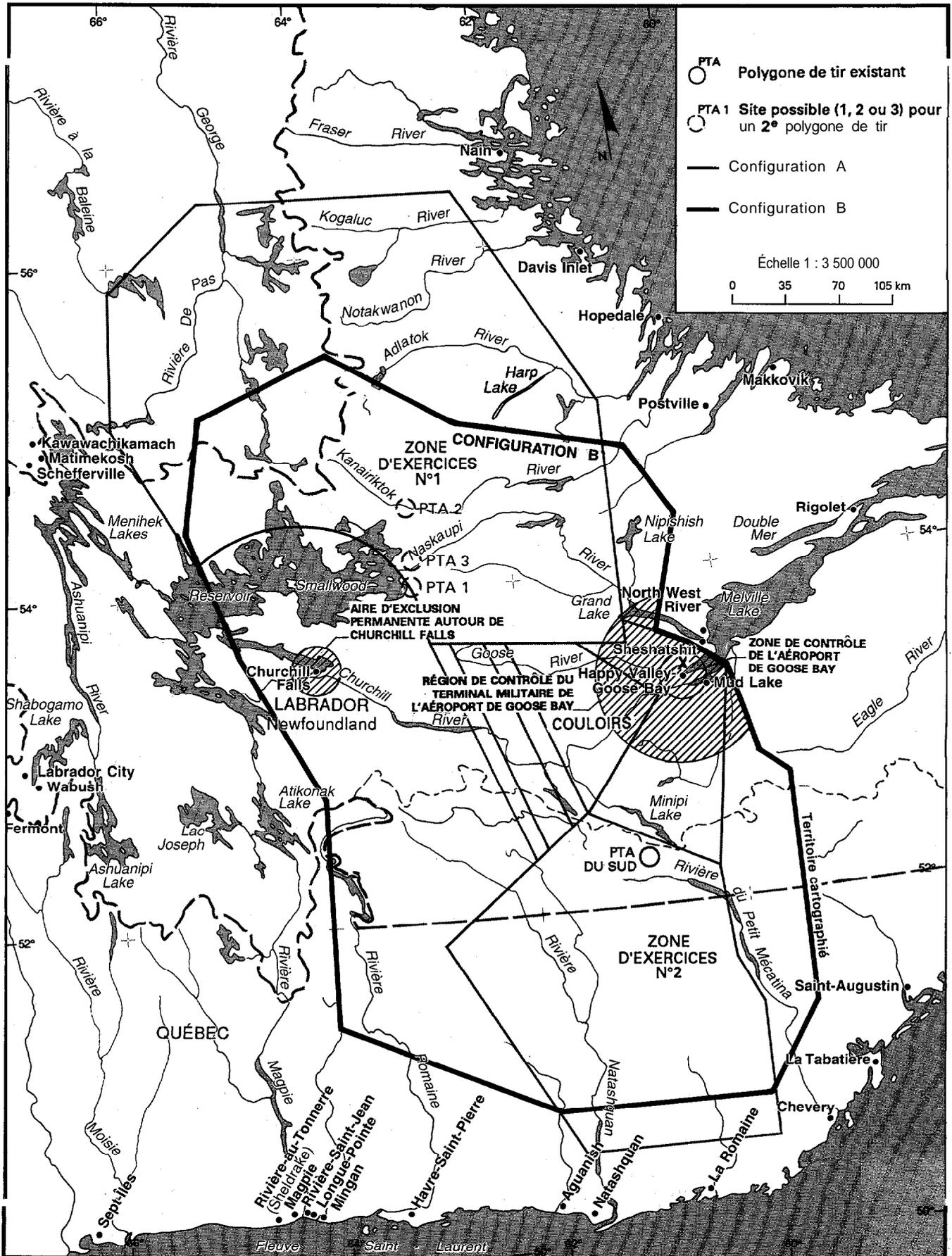


Figure 2 - Territoire étudié et zones d'exercices selon les options d'atténuation A et B



et les infrastructures à Goose Bay, y construire des installations d'entraînement, et aménager des polygones de tir d'armes tactiques au Labrador.

En vertu de son mandat, la commission devait étudier les effets du centre d'entraînement de l'OTAN ainsi que ceux des activités militaires d'entraînement [prévues dans le protocole d'entente multinational en vigueur, ou proposées pour l'avenir] sur l'environnement naturel; l'effet du passage d'aéronefs à basse altitude sur la santé des habitants; et les conséquences socio-économiques de la proposition pour les localités et les activités de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que pour les pourvoiries dans les zones d'entraînement aérien.

En ce qui concerne le centre d'entraînement de l'OTAN, on a demandé à la commission de recommander s'il fallait en poursuivre l'aménagement ou non. Cet élément du projet a été annulé, et la commission l'a donc écarté de son examen en 1991.

On a demandé à la commission de recommander des mesures pour réduire au minimum les incidences négatives des vols d'entraînement à basse altitude exécutés d'après le protocole d'entente multinational en vigueur et de ceux qui étaient envisagés pour l'avenir. En 1987, la commission a prié le ministre de l'Environnement de clarifier cet aspect de son mandat. Elle voulait savoir s'il lui incombait de recommander l'arrêt définitif ou progressif des vols d'entraînement menés à ce moment-là et de ceux qui étaient prévus. Dans une lettre datée du 21 mars 1988, le ministre de l'Environnement a instruit la commission de suivre sa conscience collective et d'inscrire dans le rapport ce qui lui semblait approprié et nécessaire. Le ministre l'a priée en même temps de prendre pleinement en compte l'engagement pris par le gouvernement envers ses alliés de l'OTAN relativement aux activités aériennes à Goose Bay.

La commission a publié, en août 1986, des lignes directrices provisoires sur la préparation d'un énoncé des incidences environnementales (EIE), ainsi que la procédure d'exécution de l'examen public. De septembre à novembre 1986, elle a tenu des réunions publiques à Wabush, Goose Bay, Cartwright, Mary's Harbour, Forteau, Sheshatshit, North West River, Kuujuaq, Kangiqsualujuaq, Nain, Rigolet, St. John's, Utshimassit (Davis Inlet), Makkovik, Hull, Montréal et Schefferville, pour recevoir les observations sur les lignes directrices provisoires: Se fondant sur ces observations, la commission a publié en janvier 1987 la version finale des lignes directrices sur la préparation de l'EIE.

En octobre 1989, le ministère de la Défense a présenté un EIE, et une période d'examen de 90 jours a commencé. La commission a examiné l'EIE et les mémoires déposés par le public, par les représentants du gouvernement, et par ses propres spécialistes en matière technique (voir l'annexe B). Elle a repéré 38 questions sur lesquelles on manquait sérieusement d'informations; c'était là des lacunes auxquelles il fallait remédier avant d'amorcer les audiences publiques.

En mai 1990, les ministres de l'OTAN ont renoncé à installer un centre d'entraînement à Goose Bay. Plus tard, en décembre, dans une lettre qu'il adressait à son homologue de

l'Environnement, le ministre de la Défense nationale le pria aussi de modifier le mandat de la commission en fonction de la décision prise par l'OTAN, et de changer l'énoncé des lacunes en conséquence. L'examen porta donc dès lors sur les vols à basse altitude en cours et envisagés. L'annexe C contient une description complète du mandat de la commission et des explications supplémentaires.

En décembre 1992, la commission a remis au ministère de la Défense un énoncé révisé des lacunes : elle en rayait neuf et en modifiait 15 des 29 qui restaient. L'énoncé révisé a été rendu public le 9 janvier 1992.

En avril 1994, la commission a reçu la version révisée de l'EIE du ministère de la Défense. Une période d'examen public de 90 jours a alors commencé; on visait par là à établir s'il s'agissait d'un document acceptable pour passer à l'étape finale des audiences publiques. La commission a examiné l'EIE révisé et les quelque 850 mémoires présentés par le public, par les représentants du gouvernement, et par ses propres spécialistes en matière technique. Elle a alors constaté que le ministère de la Défense n'avait pas répondu à fond à certaines des questions, mais après avoir reçu de lui l'assurance qu'une partie des renseignements supplémentaires lui parviendrait avant le 12 septembre 1994 et le reste, le 11 octobre 1994 au plus tard, elle a décidé d'entamer les audiences publiques.

Les audiences publiques ont permis aux participants d'exposer leurs vues, leurs opinions et des informations techniques sur l'acceptabilité de la proposition. Elles ont eu lieu du 19 septembre au 29 octobre 1994 à Happy Valley-Goose Bay, Labrador City, Schefferville, Sept-Îles, Natashquan, La Romaine, Saint-Augustin, Nain, North West River, Hopedale, Makkovik, Kuujuaq, Churchill Falls et Cartwright. Pendant les audiences, il y a eu plus de 200 présentations orales. L'annexe D fournit les dates et les endroits précis où les audiences ont été tenues, ainsi que les noms des personnes ayant présenté un mémoire à chaque séance. Au cours de cette étape, la commission a reçu plus de 200 mémoires écrits.

Afin d'aider le public à participer à l'examen, on lui a offert une aide financière en trois étapes. Un comité indépendant, distinct de la commission, a fait des recommandations sur la répartition des fonds attribués à ce titre. En un premier temps, des fonds ont été versés en février 1988 afin d'encourager le public à participer à l'évaluation environnementale. Huit des 14 requérants ont ainsi reçu 140 000 \$ en tout. En second lieu, on a débloqué des fonds en octobre 1989 pour aider les participants à examiner l'EIE et à présenter leurs points de vue à la commission. A ce stade-là, 15 des 17 requérants ont touché 318 130 \$ en tout. Et, à la troisième étape, des fonds ont été fournis en janvier 1994 pour aider les participants à examiner la version révisée de l'EIE et à communiquer leurs opinions pendant les audiences publiques finales. A ce dernier stade, dix des 31 requérants ont reçu 300 000 \$.

C'est à la suite des audiences publiques que la commission a rédigé le présent rapport et qu'elle l'a remis au ministre fédéral de l'Environnement et au ministre de la Défense nationale.

L'annexe E contient la liste des abréviations utilisées dans le présent rapport et leur signification.

1.4 Justification du projet

Pendant le processus, d'aucuns ont soutenu que le ministère de la Défense n'avait pas bien justifié le projet. Maintenant que la « Guerre froide » est terminée, ont fait valoir certains participants, il n'est plus nécessaire de poursuivre les vols d'entraînement à basse altitude ou d'en accroître le nombre.

Le ministère de la Défense a déclaré que le projet permet au Canada d'entretenir ses rapports avec ses alliés de l'OTAN, ce qui revêt une importance particulière maintenant que notre pays ferme des bases militaires en Europe. Grâce au projet, les Forces canadiennes et les unités aériennes alliées maintiennent leur état de préparation opérationnelle à un niveau élevé et sont toujours prêtes à appuyer l'application des résolutions que l'ONU ou d'autres instances multinationales adoptent sur la sécurité. L'OTAN et l'ONU ont toutes deux dit qu'il fallait conserver les moyens voulus pour faire face à la violence et à l'instabilité qui s'accroissent dans le monde. Le bien-fondé de ces propos a été confirmé pendant la guerre du Golfe persique, quand des équipages aériens formés à Goose Bay ont joué un rôle important dans le cadre des opérations alliées.

La fin de la « Guerre froide » n'a pas signifié l'arrêt des conflits entre les pays, ni modifié la responsabilité incombant à chacun d'eux de satisfaire à ses besoins en matière de sécurité collective et de défense. Le ministère de la Défense a précisé que l'entraînement au combat aérien tactique est devenu encore plus vital qu'auparavant, vu l'entrée en service de systèmes modernes de défense aérienne que des pays toujours plus nombreux sont désormais à même de se procurer de plus en plus facilement.

La commission a par ailleurs été informée qu'il n'existe pas beaucoup d'autres lieux où les équipages peuvent recevoir un entraînement réaliste à basse altitude, surtout en Europe où l'encombrement des espaces aériens et la présence de nombreux obstacles artificiels limitent les possibilités à cet égard. De plus, le fait est que les pays alliés envoyant des équipages à Goose Bay le font de leur plein gré, qu'ils ont leurs propres raisons d'agir ainsi, et qu'ils ont clairement affirmé leur désir d'y rester.

La commission reconnaît que son mandat ne l'autorise pas à examiner la politique de défense du Canada, mais elle rappelle que, dans le cadre de toute évaluation environnementale, il est normal de vouloir connaître les motifs et le bien-fondé du projet visé. Bien que limitée quelque peu dans son action par le libellé de son mandat, la commission a examiné toutes les informations reçues sur la question et elle ne pense pas disposer d'arguments suffisants pour contester la justification fournie par le ministère de la Défense.

1.5 Historique et contexte du projet

Goose Bay est une importante installation militaire depuis sa création en 1941, époque où elle servait de relais pour les vols vers l'Europe et l'exécution des opérations dans

l'Atlantique Nord. Dans la deuxième moitié des années 1950, l'Aviation militaire américaine (USAF) l'a agrandie pour en faire un centre de soutien des opérations du *Strategic Air Command* et une base de défense aérienne du NORAD.

Vers la fin de la même décennie, la *Royal Air force* (RAF) a déployé un détachement à Goose Bay pour qu'il y assure des services d'appui aux équipages en route vers le Pacifique et pour y exécuter des essais. C'est à ce moment-là que la RAF a commencé à utiliser Goose Bay pour l'entraînement à basse altitude des équipages des avions *Vulcan*. Ceux-ci se rendaient à Goose Bay depuis des bases principales situées au Royaume-Uni, pour exécuter des vols d'entraînement aux profils variés. La partie du vol effectuée à basse altitude avait lieu le long d'itinéraires approuvés par le Canada, d'habitude assez loin de Goose Bay, dans le nord du Québec et du Labrador.

Pendant les années 1960 et 1970, il y avait en permanence trois ou quatre de ces avions à Goose Bay. Les *Vulcan* ont été mis au rancart au début des années 1980, et c'est le *Tornado* qui est devenu le principal appareil de la RAF pour les opérations à basse altitude. À partir de 1980, le NORAD a mené chaque année, avec des aéronefs des forces canadiennes et américaines, des manoeuvres à basse altitude dans un espace aérien correspondant à peu près à celui dont les alliés se servent aujourd'hui. Les Allemands ont eux aussi commencé à s'entraîner à Goose Bay à ce moment-là. Ce fut le début du projet des vols à basse altitude tel qu'on le connaît aujourd'hui.

Les activités militaires aériennes ont aujourd'hui lieu dans une zone de 100 000 km², située dans la péninsule Québec-Labrador (voir la Figure 1). De nombreuses espèces sauvages vivent dans la région, dont plusieurs troupeaux de caribous, des orignaux, divers types d'animaux à fourrure et des oiseaux.

Avec au moins 600 000 têtes, le troupeau de caribous de la rivière George est le plus vaste de la région. Le caribou revêt une importance spirituelle, culturelle et économique pour les habitants, et sa viande constitue l'un des éléments essentiels des régimes alimentaires des populations autochtones et non autochtones. La présence des animaux à fourrure donne lieu à une importante industrie de piégeage au Labrador et au Québec. Dans les rivières, les lacs et les ruisseaux de la région vivent plusieurs espèces de poissons, dont le saumon et l'omble chevalier. On dénombre jusqu'à 29 espèces d'oiseaux aquatiques dans la zone du projet.

Environ 50 000 personnes vivent dans la péninsule Québec-Labrador, dont 60 p. 100 au Labrador. La population se compose de plusieurs groupes autochtones, de descendants des premiers colons européens, et de personnes venues d'ailleurs au Canada et d'autres pays.

La population se divise en trois groupes, aux fins de l'emploi : les employés salariés (activités militaires aériennes menées depuis Goose Bay; industrie hydroélectrique, mines et forêts; administration gouvernementale; et pêches); les habitants qui vivent de la chasse, de la pêche, du piégeage et de la cueillette des petits fruits; et ceux qui chevauchent ces deux grands secteurs.

La ville de Happy Valley-Goose Bay, où la BFC de Goose Bay est installée, compte environ 8 600 habitants, ce qui équivaut à presque 30 p. 100 de la population totale du Labrador. De nombreux intervenants ont précisé que les emplois directs et les retombées économiques indirectes issus des activités militaires aériennes de la BFC de Goose Bay contribuent fondamentalement à la survie de l'agglomération de Happy Valley-Goose Bay, ainsi qu'à la prospérité du centre du Labrador, directement, et à celle du reste de ce territoire, indirectement.

Six groupes autochtones vivent dans la région visée par le projet. Dans le nord du Québec, les collectivités inuit de Kuujuaq et de Kangiqsualujuaq comptent environ 2 000 habitants. Les Montagnais du Québec (dont on a estimé le nombre à 4 000 dans l'EIE révisé) résident dans plusieurs collectivités de la Basse-Côte-Nord et à Matimekosk, près de Schefferville. Plus de 400 Naskapis vivent à Kawawachikamach, près de Schefferville également.

Au Labrador, la nation innu regroupe les Innu de Sheshatshit et d'Utshimassit et elle compte plus de 1 200 membres en tout. Les Inuit du Labrador, que représente l'Association des Inuit du Labrador (LIA), habitent dans des localités côtières du nord et dans la région du lac Melville (Happy Valley-Goose Bay, North West River, Mud Lake). Dans l'EIE révisé, on a estimé qu'environ 5 000 Inuit vivent dans ces collectivités. La *Labrador Metis Association* représente le dernier groupe autochtone de la région, et elle compte plus de 1 500 membres.

La commission s'est fait dire que le projet revêtait une importance vitale pour le bien-être économique de Happy Valley-Goose Bay et de la partie centrale du Labrador, mais elle a aussi appris que la majorité des groupes autochtones ne semblent en profiter ni directement ni indirectement. La plupart de ces groupes ont dit que le projet leur nuisait.

Seulement deux (les Inuit et les Naskapis du Québec) des six groupes susmentionnés ont pu régler leurs revendications territoriales. Dans certains des quatre groupes dont les revendications sont toujours en suspens, la déception semble régner, et l'on se sent moins bien nanti que les deux autres groupes pour participer au processus d'examen environnemental. Les entreprises de la région pensent de même que le règlement des revendications y est indispensable à la reprise du développement. Voilà donc certains des facteurs expliquant pourquoi les activités militaires aériennes actuelles et l'accroissement proposé du nombre de vols causent de la division, des conflits et des tensions sociales.

1.6 Les participants à l'examen

Tout au long de l'examen, de nombreux groupes et personnes aux intérêts divers ont participé aux travaux de la commission. Les paragraphes qui suivent présentent brièvement les intervenants; des résumés des points de vue exprimés par eux figurent dans les chapitres appropriés du rapport.

Dans le Nunavik (nord du Québec), les habitants inuit et non autochtones de Kuujuaq et de Kangiqsualujuaq ainsi que les gouvernements locaux et régionaux ont participé activement à l'examen. Aux audiences publiques, de nombreux habitants

ont fait connaître leurs vues à la commission. Celle-ci a en outre reçu un mémoire conjoint de l'administration régionale de Kativik, de la société Makivik et de la Ville de Kuujuaq.

Dans la région québécoise de Schefferville, des chasseurs et des trappeurs non autochtones, des Montagnais de Matimekosk et des Naskapis de Kawawachikamach ont pris part à l'examen. Les Montagnais et le peuple naskapi de la région n'ont pas participé aux audiences publiques, comme nous l'expliquons plus bas.

Dans la Basse-Côte-Nord, les Montagnais des localités représentées par le Conseil des Atikamekw et des Montagnais (CAM) ont pris part à l'examen. Le CAM a déposé plusieurs mémoires détaillés sur l'exactitude des informations fournies par le ministère de la Défense, mais il ne s'est pas fait entendre aux audiences publiques. La commission a par ailleurs reçu de nombreux mémoires écrits sur l'EIE révisé de la part d'habitants non autochtones de la Basse-Côte-Nord.

À Happy Valley-Goose Bay, North West River et Mud Lake, le taux de participation a été très élevé pendant tout l'examen. Les gouvernements municipaux, les habitants intéressés par la question, des associations de gens d'affaires, et des groupes locaux ont fait de nombreuses présentations à la commission à divers stades du processus d'examen. Le degré de participation a été particulièrement élevé aux dernières étapes du processus, notamment à celle de l'étude de l'EIE révisé et aux audiences publiques.

Les Innu de Sheshatshit et d'Utshimassit ont activement participé à l'examen de 1986 jusqu'à l'annonce des audiences publiques, après quoi ils sont restés à l'écart du processus. Avant les audiences, la commission a reçu de nombreux mémoires détaillés de la part de la nation innu.

Dans l'ouest du Labrador, les collectivités de Labrador City et de Wabush se sont continuellement intéressées à l'examen et ont fait des présentations orales et écrites à la commission. Vers la fin du processus, les habitants de Churchill Falls se sont mis à y participer davantage, à cause des changements que l'on proposait d'apporter aux zones d'entraînement dans l'EIE révisé.

Sur la côte nord du Labrador et ailleurs, la LIA s'est intéressée de très près au processus d'examen. À mesure que celui-ci progressait, elle a exprimé de nombreuses préoccupations à son sujet et elle a dit douter qu'il permette de régler les dossiers relatifs aux revendications territoriales et aux droits des autochtones. La LIA a participé sans enthousiasme aux audiences publiques, mais elle a néanmoins présenté de nombreux mémoires constructifs à la commission. Les non-autochtones du nord du Labrador ont affiché un intérêt modéré tout au long de l'examen.

Les localités du sud du Labrador ne se sont plus intéressées autant qu'avant au processus d'examen, une fois que l'OTAN a renoncé à installer son centre d'entraînement à Goose Bay.

Plusieurs ministères fédéraux ainsi que les gouvernements du Québec et de Terre-Neuve et du Labrador ont participé au processus d'examen. Le Québec n'a pas témoigné pendant

les audiences publiques. Santé Canada, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Environnement Canada, la *Enterprise Newfoundland and Labrador Corporation*, la Direction générale des politiques autochtones de Terre-Neuve et du Labrador, et la Direction de la faune de Terre-Neuve et du Labrador ont déposé des mémoires pendant les audiences.

En outre, plusieurs personnes et organismes des diverses parties du pays ont transmis des mémoires écrits à la commission.

1.7 L'absence de certains groupes aux audiences publiques

Comme nous l'avons précisé ci-haut, plusieurs groupes importants ont choisi de ne pas participer aux audiences publiques.

Peu après l'annonce du calendrier des audiences, le CAM, la nation innu et la Bande naskapie du Québec ont écrit à la commission pour lui signifier qu'elle devrait remplir plusieurs conditions si elle voulait les voir participer aux audiences. Voici en quoi les conditions consistaient :

- demander au ministère de la Défense de fournir des renseignements sur 36 points jugés essentiels pour permettre une discussion utile aux audiences. Cela comprenait des informations concernant l'incidence du projet sur les droits des autochtones et sur la négociation des revendications territoriales;
- modifier la procédure des audiences de manière à autoriser un contre-interrogatoire;
- réviser le calendrier des audiences à Utshimassit et à Sheshatshit, et ajouter des audiences dans les agglomérations importantes;
- réserver plus de temps aux séances techniques des audiences.

Afin de prendre en compte le plus possible les préoccupations des trois groupes, dans la mesure où le permettait le processus fédéral d'examen des évaluations environnementales, la commission a répondu de la façon suivante :

- comme le ministère de la Défense avait promis de fournir certains autres renseignements, on disposait d'informations suffisantes pour tenir des discussions significatives aux audiences. Aux yeux de la commission, la meilleure façon de procéder consistait à prévoir des audiences au cours desquelles un débat approfondi et ouvert pourrait avoir lieu;
- la commission a respecté les exigences propres au processus fédéral selon lequel les audiences doivent se tenir dans un contexte informel et non judiciaire;
- la commission a offert de collaborer avec les groupes pour fixer des dates et des durées mutuellement acceptables pour les audiences à Sheshatshit et à Utshimassit. Elle a aussi offert d'envisager de siéger à d'autres endroits si les groupes confirmaient leur intention de participer aux audiences;
- la commission a offert de prolonger les séances techniques afin que les trois groupes disposent de plus de temps pour faire leurs exposés et poser leurs questions.

Après avoir examiné la réponse fournie par la commission, le CAM, la nation innu et la Bande naskapie du Québec ont annoncé qu'ils ne participeraient pas aux audiences. Plusieurs groupes nationaux et locaux ont témoigné leur solidarité en se retirant eux aussi des audiences.

Il est malheureux que ces trois groupes autochtones aient ainsi décidé de rester à l'écart. Leur participation aux audiences aurait été des plus utiles, et la commission croit qu'ils auraient pu en profiter pour transmettre leurs informations et poser des questions au ministère de la Défense.

Ces groupes représentaient des populations que le projet aurait sans doute touchées, mais auxquelles il aurait procuré peu d'avantages directs, sinon aucun. Par conséquent, ce sont surtout des groupes et des personnes qui allaient profiter directement du projet qui ont participé aux audiences. La commission est consciente de ce déséquilibre.

Avant les audiences, la commission avait reçu de nombreux mémoires détaillés du CAM, de la nation innu et de la Bande naskapie du Québec, et elle s'en est servie pour formuler des questions pendant les audiences publiques et pour rédiger le présent rapport.

2.0 FAVORISER LE RAPPROCHEMENT

2.1 Introduction

Le projet examiné ici suscite beaucoup de controverses et de divisions. Il procure des avantages économiques directs évidents aux parties centrale et occidentale du Labrador, et des avantages indirects à un territoire beaucoup plus vaste. Pourtant, de nombreux groupes et personnes soutiennent que non seulement le projet ne leur apporte rien, mais qu'il leur nuit carrément.

La commission a évalué minutieusement toute l'information qu'elle a reçue, soit par les mémoires soit aux audiences, depuis le début de l'examen. Elle a pris en compte les incidences économiques du projet; ses conséquences pour la santé humaine, l'environnement et le contexte social; ses effets sur le caribou et d'autres espèces animales et végétales; et les mesures d'atténuation, de surveillance, et de restriction des survols. Les conclusions et les recommandations formulées à ces égards figurent à divers endroits dans le présent rapport.

La commission a conclu qu'à court terme, la cessation du projet nuirait considérablement à l'économie de la région. En outre, peu de faits attestent à ce stade-ci que le projet aurait d'importantes incidences négatives sur l'environnement, la santé humaine et le contexte social. Cependant, la commission a conclu que beaucoup d'incertitude subsiste encore au sujet de nombreux aspects des effets des vols à basse altitude, et qu'à long terme, il faudra se doter d'un mécanisme indépendant pour coordonner les travaux de surveillance et de recherche destinés à dissiper une partie de cette incertitude.

1. La commission recommande au gouvernement fédéral d'approuver l'exécution des activités militaires aériennes proposées au Labrador et au Québec, sous réserve des recommandations formulées dans le présent rapport.

Le ministère de la Défense s'est vraiment efforcé d'établir des relations de confiance avec les divers groupes autochtones du Labrador et du Québec, mais les résultats ont souvent déçu. Certains de ces groupes n'ont pas bien réagi aux efforts que le ministère de la Défense a déployés pour les faire participer à la révision de l'EIE initial. Des groupes ont estimé que le ministère de la Défense avait rejeté leurs idées sur l'amélioration des critères d'atténuation parce qu'il révisait ces derniers en fonction de considérations opérationnelles et politiques, et non d'après des facteurs scientifiques. C'est ce manque de confiance, conjugué à des préoccupations au sujet du processus, qui a conduit des groupes autochtones à refuser de participer aux audiences.

Un groupe autochtone, à savoir la LIA, a signé un protocole d'entente avec le ministère de la Défense. Y figurent des modalités destinées à prévenir et, là où cela s'imposerait, à surveiller et à atténuer les effets nuisibles des vols à basse altitude sur l'environnement, la faune et le peuple inuit du nord du Labrador; et à favoriser la participation significative des Inuit du Labrador aux programmes de surveillance et

d'atténuation ainsi qu'aux autres activités entreprises conformément au protocole. La LIA a participé pleinement au processus d'examen et contribué très utilement aux audiences publiques. Cependant, elle a bien précisé que, nonobstant le protocole d'entente signé avec le ministère de la Défense, elle n'avait pas l'impression d'être traitée d'égal à égal et qu'elle acceptait mal d'être perçue comme un « simple intervenant ordinaire ». La LIA a dit vouloir être reconnue comme un groupe autochtone ayant des droits spéciaux et possédant des connaissances et une expérience traditionnelles en matière d'écologie, et souhaiter en faire bénéficier le processus de protection de l'environnement. Elle a affirmé sa volonté de « consentir à l'exécution » du programme du ministère de la Défense, à condition de recevoir certaines garanties de participation.

La commission a appris que le ministère de la Défense avait échoué dans de nombreuses tentatives (la plupart, sans doute) faites pour communiquer avec les groupes autochtones au sujet du projet. La crédibilité fait maintenant défaut, et il importe de remédier à cette lacune.

2.2 Participation du public à un programme intégré de surveillance, d'atténuation et de recherche

La *Labrador Metis Association* s'est prononcée en faveur des vols à basse altitude, mais seulement à condition que soient appliquées des mesures strictes de surveillance et de restriction destinées à parer aux effets nuisibles sur les populations humaines, le paysage naturel et la vie animale dans la zone visée. Tous les intervenants qui appuyaient le projet ont insisté sur la nécessité de protéger l'environnement. Ils ont tous recommandé d'adopter une démarche équilibrée, car l'ensemble de la population tient vraiment à préserver l'environnement.

Dans les mémoires écrits déposés devant la commission pendant la période d'examen de 90 jours, d'autres groupes autochtones, tels que le CAM, les Naskapis de Kawawachikamach, et les Innu du Labrador, se sont carrément opposés au projet, mais ils se sont expressément penchés sur certains aspects des mesures d'atténuation et de surveillance.

Aux audiences publiques, on s'entendait généralement pour dire que d'autres travaux s'imposaient pour définir ce sur quoi la surveillance devait porter, les modifications à apporter au programme de restriction des survols, et le thème des recherches.

La commission a reçu beaucoup d'informations selon lesquelles les mesures de surveillance et d'atténuation et les recherches doivent toutes faire partie d'un programme intégré et que les groupes et les personnes clés doivent participer activement à sa mise en oeuvre.

Pendant les audiences, on a convenu dans une certaine mesure qu'il faudrait surveiller, outre l'application des critères de

restriction des survols, les effets de ces derniers. Il n'existait pas de consensus général sur l'importance relative à accorder à chacune des 21 études proposées énumérées dans l'EIE, mais on s'entendait pour dire qu'il y aurait lieu d'intégrer le programme de surveillance et les enquêtes aux mesures de restriction des survols pour créer ainsi un seul programme d'atténuation et de surveillance.

Les participants au processus d'examen ont déclaré à la commission que l'acceptation des améliorations apportées aux critères susmentionnés, la nécessité de ces derniers, et les compromis qui en résulteraient dépendraient de la nature de la participation des groupes au processus. Tant qu'ils ne prendraient pas pleinement part aux discussions, ont-ils affirmé, ils douteraient du mode d'établissement des critères. Ils ont ajouté que les compromis n'auraient aucune valeur à moins de se faire dans la franchise et l'équité. Des groupes et des organismes très variés ont dit souhaiter participer activement aux travaux d'un comité qui contrôlerait et évaluerait les mesures de surveillance et d'atténuation adoptées dans l'avenir.

Aux audiences publiques, le ministère de la Défense a préconisé la mise sur pied d'un comité directeur qui le conseillerait, qui représenterait toutes les parties au débat, et qui examinerait les questions relatives à l'atténuation et à la surveillance des effets des vols à basse altitude, ce qui comprendrait l'évaluation et, au besoin, la modification des limites des zones d'entraînement à basse altitude.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a recommandé à la commission de faire participer les groupes et organismes locaux intéressés à l'examen et à l'évaluation des futures mesures de surveillance et d'atténuation; en outre, il a déclaré que la mise sur pied du comité directeur dont le ministère de la Défense proposait la création représentait un effort raisonnable pour faire participer le public au processus. Ce gouvernement a offert son appui et son aide pour l'élaboration d'un programme rigoureux de surveillance et d'atténuation des effets des vols sur l'environnement et les populations humaines.

La LIA a par ailleurs proposé une façon de bien gérer les vols à basse altitude et les recherches connexes. Les deux démarches présentaient des points communs, mais la LIA soulignait que tous les groupes devaient participer sur un pied d'égalité au processus de gestion.

Après avoir examiné la vaste quantité d'opinions constructives sur la surveillance, l'atténuation et la recherche, la commission estime qu'il faut dépasser la notion de comité directeur évoquée par le ministère de la Défense, afin de garantir à l'organisme de surveillance et de recherche l'indépendance nécessaire par rapport au ministère de la Défense et la souplesse voulue en matière de gestion pour prendre des décisions. La commission croit aussi qu'il faut agir sans tarder, vu l'importance des conseils recherchés.

2. La commission recommande de créer l'Institut du Labrador pour la surveillance et la recherche environnementales dont le rôle consisterait à fournir des conseils sur les conditions devant régir les vols à basse altitude, relativement aux

aspects suivants : les critères de restriction des survols; les mesures d'atténuation; les limites des zones d'exercices à basse altitude (ZEBA); et l'utilisation du territoire dans les zones en question. L'Institut générerait en outre un programme de recherches et de surveillance, et il faudrait l'établir avant que le protocole d'entente multinationale soit signé.

La commission tient à souligner que l'application de la recommandation énoncée ci-dessus constitue une condition sine qua non de l'approbation du projet.

À l'issue des changements structureux qu'entraînerait la mise sur pied d'un institut indépendant, tel qu'il est décrit dans le présent rapport, le ministère de la Défense aurait un rôle différent et aurait moins d'emprise dans l'élaboration et la gestion des mesures de surveillance et d'atténuation, et dans les recherches environnementales. En créant l'Institut, on libérerait le ministère de la Défense, qui aurait dès lors plus de temps pour diriger le programme des vols d'entraînement, et l'on confierait en grande partie la responsabilité des mesures et des recherches susmentionnées à d'autres organismes gouvernementaux et à des utilisateurs que le dossier concerne plus justement. Le chapitre 11 décrit en détail en quoi le rôle de l'Institut consisterait.

Outre la création d'un institut indépendant de surveillance et de recherche environnementales, la commission pense qu'il existe d'autres mesures de « rapprochement » à appliquer pour apaiser les divisions et les conflits que le projet a engendrés. Mentionnons ici le règlement rapide des revendications territoriales encore en suspens dans la région et la constitution d'un conseil de gestion des troupeaux de caribous (voir le chapitre 8).

2.3 Revendications territoriales et droits des autochtones

Ce sont surtout les tensions sociales que le projet a suscitées, notamment au Labrador, qui ont retenu l'attention des médias. Il s'agit d'une entreprise qui a donné lieu à des controverses et à des divisions et qui a polarisé de nombreux groupes sociaux; c'est principalement cette dimension du projet qui a été rappelée au reste du pays. En gros, il semble que l'évaluation du projet dépende directement de ce qu'il rapporte sur le plan économique à la personne interrogée. Par exemple, la moitié des membres de la LIA vivent à Happy Valley-Goose Bay, et ils semblent favoriser le projet parce qu'il procure de l'emploi à bon nombre d'entre eux. En revanche, de nombreux membres de cette même association vivent dans les régions côtières et ils paraissent s'opposer au projet non seulement parce que, selon eux, il nuit à l'environnement et à l'exploitation traditionnelle des richesses du territoire, mais aussi parce qu'ils ont l'impression de n'en rien retirer directement. Les Inuit du Nunavik partagent un point de vue semblable.

Les Innu du Labrador et les Montagnais de la Basse-Côte-Nord du Québec dénoncent vigoureusement le projet; d'après eux, ce dernier nuit à l'environnement et à leur santé, il ne leur apporte rien, et il entrave le règlement de leurs revendications

territoriales. La commission a du mal à mieux définir sa position sur la question, car ces groupes n'ont pas participé aux audiences publiques. Par ailleurs, les nouveaux arrivants, les Inuit et les Métis de Happy Valley-Goose Bay et de North West River, dont les emplois ou les revenus indirects dépendent du projet favorisent le programme d'entraînement à condition que les effets sur l'environnement en soient bien gérés.

Les habitants de l'ouest du Labrador appuient le projet car, à leurs yeux, il a peu d'effets nuisibles et il leur procure des avantages économiques. Enfin, les non-autochtones de la Basse-Côte-Nord du Québec, dont bon nombre se rendent dans le secteur le plus méridional de la zone d'exercices, estiment que le projet présente peu de problèmes. Ils ont bien d'autres soucis et se désintéressent en grande partie du projet.

Quant aux quatre groupes autochtones dont les revendications territoriales demeurent en suspens, la conclusion d'ententes entre eux et le Canada et les provinces à cet égard représente l'élément le plus important et le plus durable susceptible d'influer sur la tournure des événements. Les entreprises et de nombreux habitants du Labrador, autochtones et autres, partagent ce point de vue, car ils estiment que la mise en valeur des ressources de la péninsule stagnera tant que les revendications n'auront pas été réglées. Dans bien des milieux, on favorise le règlement hâtif de ces dernières.

2.3.1 Politique des revendications territoriales globales

Des négociations sur des revendications territoriales globales visent l'ensemble du territoire qui nous intéresse ici.

Le but premier des négociations consiste à conclure des ententes entre les groupes autochtones, qui font valoir des droits ancestraux non abolis, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux concernés. Ces ententes tripartites autorisent les peuples autochtones à déterminer leur propre développement et leur avenir, à la faveur des principes de l'autonomie gouvernementale, et à se garantir le droit de posséder et de gérer des terres et des ressources. Les ententes établissent aussi une relation spéciale entre l'État et les autochtones concernés. Essentiellement, ces traités procurent à ceux-ci un ensemble clairement défini de droits et d'avantages que la Constitution protège.

Les tribunaux ont reconnu les droits des autochtones, et la Cour suprême a conclu qu'ils sont uniques à chaque groupe. Ces droits concernent généralement les activités traditionnelles du groupe dans les limites de la région géographique qu'il occupe depuis l'origine; la chasse et la pêche n'en sont que deux exemples. Bien que non définis, ces droits sont protégés par la Constitution aux termes de l'article 35 de la Charte des droits et libertés. Un groupe autochtone reçoit, en échange de ces droits non définis, des droits conventionnels à l'issue de la négociation de ses revendications territoriales globales.

Les traités ainsi conclus garantissent d'habitude aux groupes autochtones la propriété d'une partie du territoire revendiqué et d'autres avantages tels que les droits exclusifs d'exploitation des richesses fauniques et la participation à la gestion des terres, des ressources renouvelables et de l'environnement. Il y a aussi d'autres avantages financiers : paiements directs, partage des revenus issus de l'exploitation des richesses naturelles, et possibilités de développement économique. Les avantages varient d'une entente à l'autre, selon des différences propres aux groupes concernés. L'autonomie gouvernementale dans les territoires désignés représente sans doute l'avantage le plus important de tous.

2.3.2 Revendications visant la zone d'exercices à basse altitude

Trois revendications ayant été acceptées concernent la zone du projet, et elles font actuellement l'objet de négociations :

- celle du Conseil des Atikamekw et des Montagnais (CAM);
- celle de l'Association des Inuit du Labrador (LIA);
- celle de la nation innu.

On s'attend à ce qu'une quatrième revendication (celle de la *Labrador Metis Association*) soit bientôt déposée auprès des deux gouvernements. Les négociations menées avec le CAM et la LIA progressent vers la conclusion d'accords de principe, mais celles qui concernent l'établissement d'une entente-cadre avec la nation innu ont été suspendues. Une bonne partie des territoires visés par ces revendications se chevauchent, et c'est là une question qu'il faut résoudre convenablement avant que les décisions définitives soient prises (voir la Figure 3). La LIA a fait savoir qu'elle avait commencé à discuter de la question avec les Innu et avec les Inuit du Nunavik, et que les choses progressent.

Cependant, l'extrême lenteur des pourparlers suscite déception et amertume chez les groupes autochtones. Les gouvernements soutiennent qu'elle est due aux multiples aspects et à la complexité des questions négociées, aux conceptions fondamentalement différentes de la nature des droits ancestraux, et à la forme qu'il conviendrait de donner à l'entente finale.

Quant à eux, les autochtones expliquent les longs retards par les désaccords fédéraux-provinciaux sur le partage du coût des revendications territoriales et sur des questions secondaires. La LIA s'est aussi plainte du coût élevé des retards auxquels elle ne peut rien, car ce sont là des frais qu'elle devra rembourser au gouvernement à même les fonds reçus au titre des revendications. Le grand public estime qu'il s'agit d'un problème « politique » et il exhorte les adversaires à faire avancer les choses de manière à satisfaire aux besoins légitimes des autochtones, à respecter leurs droits, et à dissiper les incertitudes existant au sujet du développement.

2.3.3 Points de vue des autochtones sur le processus de règlement des revendications territoriales

Les autochtones estiment qu'ils font l'objet d'une discrimination de la part des gouvernements, du fait qu'ils ne peuvent négocier avec autant d'influence que d'autres groupes dont les revendications ont été réglées. En d'autres mots, faute d'un règlement, ils ne sont pas en mesure de protéger les droits mêmes en vertu desquels ils ont déposé à l'origine leurs revendications territoriales. En outre, les Inuit du Labrador pensent que le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador ne les considère pas comme un peuple autochtone, mais plutôt comme une minorité au sein du grand public.

Aux audiences, la LIA a dressé une liste détaillée des droits lui appartenant, selon elle. Parmi ces droits figurent ceux d'utiliser et d'occuper leurs territoires conformément aux coutumes et traditions inuit, dans la liberté, la dignité et l'égalité, sans ingérence indue de la part de l'État. Les droits de chasser, de piéger, de pêcher et de profiter à fond de la faune et de la flore de leurs territoires expriment concrètement leur identité et symbolisent, des points de vue juridique et politique, leur statut spécial dans la société canadienne. Les Inuit croient que ces droits comprennent aussi celui d'accéder à l'autonomie gouvernementale et, partant, celui de participer aux programmes de protection des milieux naturels et aux évaluations des incidences environnementales (EIE). Ils jugent avoir des droits sur la terre et le droit de participer à l'élaboration des plans d'utilisation du territoire (par ex., à la gestion de l'habitat naturel). Les Inuit estiment aussi avoir des droits sur les ressources culturelles.

La LIA a précisé qu'elle constituait le seul groupe inuit au Canada dont les revendications territoriales n'étaient pas réglées, et qu'il lui fallait constamment mener une lutte d'arrière-garde pour protéger ses droits. Elle a aussi souligné qu'en participant aux audiences et en formulant des recommandations à la commission, elle chercherait toujours à protéger les droits de ses membres et à faire progresser le processus de règlement des revendications territoriales.

Même s'ils ont boycotté les audiences publiques, le CAM, la nation innu et les Naskapis du Québec ont présenté un mémoire très détaillé à la commission dans le cadre de leur examen de l'EIE révisé. Une longue section, intitulée « Critique de l'étude des incidences du projet sur les droits ancestraux des Innu, sur la négociation et le règlement de leurs droits territoriaux, et sur leurs droits fondamentaux », comprend une description des droits ancestraux en cause et de leurs origines. On y montre que ces droits sont issus du statut historique des communautés innu, en leur qualité de peuples autonomes occupant et utilisant les territoires depuis des siècles. On poursuit en disant que les droits ancestraux portent sur tout ce qu'il faut aux Innu pour survivre en tant que peuple, y compris les droits sur la terre, la langue, les pratiques économiques et culturelles, et les formes d'autonomie gouvernementale. Les propos tenus par le CAM pendant les négociations sur ses revendications territoriales font écho à ces sentiments, tout comme la position adoptée par les Naskapis au milieu des années 1970, avant qu'ils signent la Convention du Nord-Est québécois. Il est évident que tous les

groupes autochtones emploient fondamentalement les mêmes termes pour définir leurs droits.

Pendant les audiences, les Inuit du Nunavik ont résumé pour la commission les avantages qu'ils ont retirés de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, signée il y a presque 20 ans. Ils ont expliqué comment ils dirigent plusieurs institutions, telles que la société Mativik, l'Administration régionale de Kativik, et la corporation municipale de chaque collectivité. Ces diverses instances assument des responsabilités particulières et gèrent des budgets, l'objectif étant de promouvoir le développement socio-économique et culturel des Inuit. Une Inuit de Kangiqsualujuaq a précisé que le règlement de toute revendication territoriale donne des pouvoirs au peuple concerné, en lui conférant la capacité de gérer des éléments tels que les compagnies aériennes locales et le système éducationnel. Elle a ajouté qu'un tel règlement procure de la fierté au peuple, ce qui favorise la paix entre les collectivités et la préservation de la culture.

La commission a observé le dynamisme régnant à Kuujuaq : il y a un nouveau siège de l'administration régionale, plusieurs nouvelles entreprises, un nouveau centre sportif muni d'une patinoire intérieure, ainsi qu'une détermination et une fierté culturelle évidentes chez les habitants. Il semble que les Inuit du Nunavik cheminent vers l'éventuelle création d'un troisième palier de gouvernement au sein de la famille canadienne.

2.3.4 Incidences du projet sur le processus de négociation des revendications territoriales

En ce qui concerne les incidences du projet sur la négociation des revendications territoriales, la LIA estime qu'il a considérablement retardé le processus. Elle a consacré d'importantes ressources à l'étude du projet (négociation du protocole d'entente avec le ministère de la Défense), ressources qu'elle aurait dû, selon elle, investir dans le processus de règlement des revendications.

La LIA pense que le projet risque de nuire beaucoup au peuple autochtone, à l'environnement et à d'autres ressources, de sorte que les droits ancestraux perdraient tout leur sens et toute leur valeur. Il pourrait aussi servir à déplacer encore plus les structures économiques autochtones et minimiser la valeur intrinsèque de la culture et des traditions autochtones.

La LIA craint en outre que les nouveaux arrangements issus d'une convention qui réglerait les revendications territoriales et qui entrerait en vigueur après l'approbation du projet ne s'appliquent pas à ce dernier.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et le gouvernement fédéral ne pensent pas que le projet gêne le processus de règlement susmentionné, car ce sont là deux démarches distinctes l'une de l'autre. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fait observer que le ministère de la Défense avait déclaré son intention de respecter les conditions de toute nouvelle convention globale qui serait adoptée relativement aux revendications territoriales.

La province a par ailleurs affirmé qu'elle a pour politique de consulter les organisations autochtones sur tout projet de développement visant les régions concernées par les revendications territoriales, et qu'elle prend en compte les intérêts des requérants autochtones, des personnes habitant là depuis longtemps, des tierces parties et du grand public.

Le CAM, la nation innu et la LIA savent que le règlement des revendications leur procurera des avantages très distincts, mais ils croient que le projet des vols d'entraînement compromettra l'issue des négociations, car le ministère de la Défense représente une tierce partie dans les territoires revendiqués. Ils estiment que leurs droits ancestraux et, par conséquent, l'obligation des gouvernements fédéral et provinciaux de les accepter, l'emportent sur toute autre considération ou tout autre projet de développement dans leurs territoires « non cédés » et que des motifs invoqués par des tierces parties ou des intervenants de l'extérieur ne doivent pas les empêcher de délimiter les terres comme ils l'entendent. Ils contestent même le fait que ces territoires soient désignés comme étant des terres de la « Couronne ». Dans leurs mémoires, les trois groupes ont fait grand état de la responsabilité qui incombe au gouvernement fédéral relativement aux droits des Indiens (droits ancestraux et droits issus des traités), et de la décision que la Cour suprême a rendue dans l'affaire *Sparrow* et qui comporte un critère pour établir si les droits sont violés et définir les mesures rectificatrices pouvant être appliquées.

Bien que la politique du gouvernement fédéral sur les revendications autorise l'adoption de mesures provisoires soit avant, soit après la conclusion d'un accord de principe, celles-ci concernent surtout des questions qui se rapportent aux terres et aux ressources et qui sont administrées par la province. Selon la LIA, au Labrador, les intérêts et les besoins des

autochtones passent après ceux du grand public et des tierces parties.

La commission croit que le règlement des revendications territoriales catalysera le processus et qu'il débouchera sur une sorte de « contrat social » avec le reste des Canadiens, contrat grâce auquel les peuples autochtones du Labrador et du Québec deviendront membres à part entière de la famille canadienne.

C'est pourquoi la commission estime que le règlement des revendications territoriales dans la zone du projet favorisera énormément le rapprochement entre les parties. En se partageant ainsi les pouvoirs, les autochtones et les non-autochtones en viendront à se respecter mutuellement et à croire aux capacités et aux aspirations les uns des autres.

La commission conclut qu'en sa qualité de garant des droits des autochtones, le gouvernement fédéral doit afficher plus de vigueur et plus de dynamisme dans le rôle qu'il joue dans les négociations sur les revendications territoriales globales, en réaffirmant le statut spécial que la Constitution canadienne accorde aux droits des autochtones et l'obligation qui en découle, pour le Canada et les provinces, de traiter avec équité et honneur avec les peuples autochtones.

3. **Comme les groupes autochtones estiment que le projet nuit aux négociations sur leurs revendications territoriales, la commission recommande aux gouvernements fédéral et provinciaux de régler rapidement ces revendications.**

3.0 LES COMPOSANTES DU PROJET

Le chapitre 1 contient l'historique des vols à basse altitude à Goose Bay et un aperçu de l'intensité des activités après 1979. Disons, en gros, que les territoires au-dessus desquels ces vols ont actuellement lieu couvrent environ 100 000 km², qu'ils se divisent en deux parties, l'une située au nord-ouest de la BFC de Goose Bay, et l'autre au sud-ouest, et que les limites en sont restées essentiellement les mêmes depuis le début des vols d'entraînement à basse altitude tels qu'ils sont exécutés aujourd'hui, c'est-à-dire avec des chasseurs à réaction passant à haute vitesse et descendant parfois jusqu'à 100 pieds au-dessus du sol.

Ces activités, auxquelles participent des unités aériennes du Royaume-Uni, de l'Allemagne, et des Pays-Bas, ont fait l'objet d'un échange de notes officielles avec le gouvernement canadien, notes qui définissent les conditions que chaque pays doit remplir pour stationner des forces armées chez un autre, compte tenu des principes énoncés dans la Convention sur le statut des forces de l'OTAN, signés par les membres de l'OTAN en juin 1951. Le ministère de la Défense et le ministère de la Défense de chaque pays participant ont signé en 1986 un protocole d'entente multinational d'une durée de dix ans. Les États-Unis avaient adhéré à ce protocole à l'origine, mais ils s'en sont retirés en 1991. Le ministère néerlandais de la Défense, bien que ne l'ayant pas signé au départ, l'a fait en 1987.

3.1 Protocole d'entente multinational (PEM)

Le protocole d'entente multinational est un document de mise en oeuvre concernant la nature générale de l'entraînement aérien à Goose Bay, le partage des frais, les conditions financières, etc. Il définit le nombre d'aéronefs et de militaires que chaque pays peut déployer à Goose Bay, mais il ne précise ni le genre d'exercices ni le nombre de sorties que ces appareils peuvent exécuter.

Aux termes du protocole d'entente multinational actuellement en vigueur, les pays alliés sont autorisés à stationner à Goose Bay, le nombre de militaires et d'appareils étant indiqué dans le Tableau 1. Les trois forces aériennes sont autorisées à exécuter des vols d'entraînement tactique à basse altitude avec des avions de transport se rendant à Goose Bay et en revenant pour appuyer les opérations aériennes menées à basse altitude. Pour ces vols, les pilotes peuvent descendre jusqu'à 250 pieds au-dessus du sol le long d'itinéraires établis, autour du périmètre des zones d'exercices. La commission croit que, si l'on modifie les limites de l'espace aérien dans l'avenir, il faudra changer ces itinéraires de manière à les intégrer à l'espace aérien servant à l'entraînement, et appliquer en conséquence les critères de restriction des survols.

Tableau 1
Militaires et aéronefs des pays alliés, aux termes du protocole d'entente multinational en vigueur

| Force aérienne | Militaires | Aéronefs de combat |
|------------------------------|------------|--------------------|
| Royal Air Force | 350* | 20* |
| Aviation allemande | 400 | 25 |
| Aviation royale des Pays-Bas | 400 | 25 |

*La Royal Air Force veut bénéficier des mêmes conditions que les deux autres pays dans le nouveau protocole d'entente multinational.

4. **La commission recommande d'établir des itinéraires pour les vols de transport tactique à basse altitude dans les limites des zones d'exercices, et d'appliquer en conséquence les critères de restriction des survols.**

Le protocole d'entente multinational permet aussi à d'autres pays d'utiliser Goose Bay, à condition d'obtenir l'assentiment des pays alliés signataires et de conclure avec eux des arrangements financiers convenables. Pendant les audiences, le ministère de la Défense a affirmé que d'autres pays avaient exprimé le désir d'être parties au Protocole. Il a cependant bien précisé que, si d'autres pays adhèrent à l'entente, le nombre de vols que prévoirait le nouveau protocole d'entente multinational n'augmenterait pas dans l'ensemble. Il est clair que le ministère de la Défense souhaite que d'autres pays participent au programme d'entraînement, car cela rendrait le projet plus viable en répartissant entre un plus grand nombre d'utilisateurs les frais afférents aux installations utilisées conjointement.

Il importe de signaler que le protocole d'entente multinational comporte une clause de retrait que chaque pays participant peut invoquer moyennant un avis écrit de douze mois. Une disposition prévoit aussi le prolongement du protocole d'entente multinational en vigueur d'une année à l'autre, à la demande des utilisateurs militaires, pendant que se poursuit la négociation d'un nouveau protocole d'entente multinational, à condition qu'ait eu lieu à cet effet un échange de notes officielles entre les gouvernements concernés.

Pendant les audiences, des participants se sont demandés ce qui se passerait si l'on mettait fin aux vols avant l'expiration du nouveau protocole d'entente multinational. **Ils ont exprimé l'avis, auquel la commission souscrit, qu'une période de 12 mois ne constitue pas une période de préavis suffisante de la part d'un pays allié.**

5. **La commission recommande qu'au moment de renégocier le protocole d'entente multinational, le ministère de la Défense cherche à porter à au moins deux ans la durée du préavis à donner aux termes de la clause de retrait.**

3.2 Après 1996

Le degré d'utilisation des installations de Goose Bay et de l'espace aérien dans les zones d'exercices à basse altitude a légèrement augmenté depuis l'entrée en vigueur du protocole d'entente multinational actuel (1986-1992), le nombre total des vols ayant atteint 9 733 en 1992. De ce nombre, 7 355 ont eu lieu à basse altitude (à moins de 1 000 pieds). Cela concorde avec les garanties du ministre de la Défense nationale, qui avait déclaré que le nombre des vols à basse altitude ne dépasserait pas sensiblement le seuil des 8 000 tant que l'évaluation environnementale ne serait pas achevée. Ces chiffres sont inférieurs à ceux que l'on avait prévus en 1986. Cependant, ils semblent correspondre à l'étendue de l'espace aérien dont on dispose, compte tenu du programme de restriction des survols adopté par le ministère de la Défense en 1990 et vu les changements qu'il a fallu apporter à ce programme à la lumière d'informations supplémentaires obtenues sur la faune et la flore, l'habitat naturel et l'utilisation des territoires. Le chapitre 9 expose en détail en quoi le programme de restriction des survols consiste.

En ce qui concerne l'entraînement des équipages, le retrait d'espace aérien qu'il a fallu opérer pour satisfaire aux nouveaux critères de restriction des survols a limité l'instruction au point que la viabilité des programmes d'entraînement est maintenant mise en doute, à moins que l'on agrandisse les zones existantes, ou que des critères de restriction moins rigoureux soient adoptés dans l'espace aérien actuellement utilisé.

Le ministère de la Défense a estimé que les alliés exécuteront au maximum 11 800 missions à basse altitude chaque année après 1996 pour répondre à leurs besoins; de la sorte, ils profiteront pleinement de leurs investissements en capital à Goose Bay et ils pourront à chaque saison de vol utiliser à fond les avions tactiques dont ils ont demandé le déploiement à cette base. En outre, les plans prévoient l'adhésion de deux autres pays au programme, ce qui engendrerait 2 525 autres vols chaque année. Les Forces canadiennes exécuteront 675 vols par saison et porteront ainsi à 15 000 le total annuel des sorties à basse altitude. On a par ailleurs estimé que 3 000 autres vols de soutien (au-dessus de 1 000 pieds) seront nécessaires; ils seraient surtout exécutés par des aéronefs de transport se rendant à Goose Bay ou en revenant, et par des avions déployés à cet endroit aux fins des manœuvres menées avec les alliés.

Quatre-vingt-dix pour cent des vols à basse altitude auront vraisemblablement lieu à 500 pieds au maximum et, dans environ 15 p. 100 des cas, le pilote descendra jusqu'à 100 pieds au-dessus du sol (AGL).

Afin qu'il soit possible d'exécuter ces vols d'entraînement supplémentaires, le ministère de la Défense a proposé de prolonger la saison de vol, qui commencerait le 1^{er} mars pour se terminer le 30 novembre de chaque année (neuf mois).

La commission conclut que l'augmentation du nombre de vols, par rapport au seuil actuel, rendrait le projet plus viable économiquement. En outre, il y a maintenant peu

de données confirmant l'existence de dommages environnementaux qui pourraient l'amener à recommander de limiter le nombre de vols à une quantité inférieure à celle que le ministère de la Défense propose. Pour la commission, il est clair que l'accroissement du nombre des vols à basse altitude, jusqu'à concurrence de 15 000, se produira progressivement; il se peut même que ce maximum ne soit jamais atteint. Tout au long du présent rapport, nous formulons des recommandations dont la mise en application garantira l'adoption des mécanismes voulus pour surveiller et contrôler l'augmentation du nombre de vols de manière qu'elle soit acceptable pendant toute la durée du nouveau protocole d'entente multinational.

On prévoit que, dans les zones d'exercices, il y aura chaque année au maximum 1 000 vols d'hélicoptères destinés à appuyer les activités alliées. Ces vols ont généralement lieu au-dessus de 1 000 pieds, quand les appareils se rendent aux cibles photographiques et aux polygones de tir à blanc. **Le nombre de ces vols n'augmentera pas aux termes du nouveau protocole d'entente multinational, et la commission conclut qu'ils risquent peu de faire problème dans l'avenir. Il convient de noter que les vols d'hélicoptères militaires représentent un faible pourcentage de tous les vols de ce genre exécutés dans la région.**

Pendant les audiences publiques, d'aucuns ont exprimé des inquiétudes au sujet des plans du ministère de la Défense d'accroître le nombre de vols de nuit des alliés, dans les zones d'exercices à basse altitude. Jusqu'ici, le nombre de sorties de ce genre a été faible pendant la saison de vol. Les statistiques révèlent qu'il a augmenté un peu de 1990 à 1992 pour atteindre un maximum de 50. Le ministère de la Défense projette un accroissement appréciable du nombre annuel des vols de nuit, qui passerait à un maximum de 1 400 aux termes du nouveau protocole d'entente multinational.

Les aéronefs munis d'un radar de suivi de terrain peuvent descendre jusqu'à 250 pieds au-dessus du sol la nuit. Ceux qui n'en sont pas équipés ne sont pas autorisés à voler à moins de 1 000 pieds d'altitude. D'habitude, les vols de nuit commencent 30 minutes après le coucher du soleil, et le ministère de la Défense propose d'y mettre fin à minuit. Vu qu'il fait jour pendant de longues heures en été à Goose Bay, il faudra donc concentrer les vols de nuit au début du printemps et à l'automne, pendant la saison de vol de neuf mois; il y aura donc six mois où les vols de nuit pourront avoir lieu sans qu'il faille retarder le décollage des appareils jusqu'à une heure avancée de la soirée.

Aux audiences, la Ville de Happy Valley-Goose Bay a exprimé des craintes au sujet des vols de nuit et elle a demandé d'interdire aux pilotes de pousser les moteurs, de décoller et d'atterrir entre 23 h et 7 h, heure locale. Afin d'atténuer le bruit dans le voisinage de l'aéroport,

6. **la commission recommande qu'aucun pilote devant exécuter un vol à basse altitude ne pousse les moteurs de son avion ou ne décolle après 23 h, heure de Goose Bay.**

3.3 Configurations prévues dans les options A et B

Tentant d'accéder à la demande des alliés qui souhaitent accroître le nombre de vols, le ministère de la Défense a examiné deux options d'atténuation appelées option A et option B dans l'EIE. Dans la première, le Ministère essaie de voir dans quelle mesure il faudrait assouplir les critères de restriction des survols de manière à pouvoir exécuter jusqu'à 15 000 vols à basse altitude par année dans l'espace aérien utilisé actuellement pour les vols de ce genre.

Dans l'option B, cependant, le ministère de la Défense propose de modifier l'espace aérien réservé aux exercices alliés pour éviter les secteurs habités par des espèces sauvages vulnérables dont on a repéré la présence grâce à des études sur place et à des consultations avec les utilisateurs de ces secteurs. Toujours aux termes de cette option, le ministère de la Défense propose de porter à 130 000 km² la superficie totale des territoires survolés à basse altitude par les alliés pendant la saison d'entraînement; au moins 100 000 km² seraient utilisés à cette fin, le reste offrant une latitude suffisante pour appliquer des critères de restriction des survols plus élevés et plus acceptables que ce ne serait possible de le faire aux termes de l'option A. La Figure 2 montre les zones actuellement utilisées pour les vols à basse altitude, ainsi que les modifications et l'agrandissement proposés dans le cadre de l'option B (voir le chapitre 1).

3.3.1 Option A

Avant 1990, le ministère de la Défense avait surtout concentré son attention sur le troupeau de caribous de la rivière George. Il avait adopté les premières mesures d'atténuation, en interdisant le survol des secteurs où de grands groupes de caribous avaient été repérés. De même, la même protection a été assurée aux secteurs de mise bas au printemps, quand on pouvait les délimiter.

Pendant la préparation du premier EIE (1989), le ministère de la Défense a clairement constaté que, vu l'importance accordée au troupeau par les utilisateurs autochtones et non autochtones, il fallait accumuler plus de renseignements sur cette espèce animale vitale. En outre, les consultations et les études sur le terrain ont mis en lumière la nécessité de songer à protéger d'autres espèces, plus particulièrement les rapaces nichant dans les falaises dans la région voisine du lac Harp, dans le secteur nord-est de la ZEBA 1. Par conséquent, les critères de restriction des survols adoptés en 1991-1992 ont eu pour effet de réduire de 40 p. 100 l'espace aérien utilisable pendant certaines périodes à la fin du printemps et au début de l'été.

Sous les pressions exercées par les alliés, le ministère de la Défense a conclu que les critères de restriction toujours plus rigoureux lui étant imposés compromettraient grandement toute négociation sur le renouvellement du protocole d'entente multinational et sur un programme élargi d'entraînement après 1996. Par conséquent, le ministère de la Défense a fait valoir que, si l'option A était retenue, il faudrait, pour la rendre viable aux yeux des alliés, assouplir

les critères de restriction destinés à protéger les populations humaines et la faune dans les zones d'exercices.

3.3.2 Option B

La Figure 2 montre clairement que l'option B proposée par le ministère de la Défense vise une bonne partie de l'espace aérien servant déjà aux exercices à basse altitude. Cependant, elle élimine des habitats critiques utilisés par le troupeau de caribous de la rivière George avant, pendant et après l'importante période de la mise bas. Disparaissent également les secteurs situés autour du lac Harp et des étendues d'eau en amont des rivières se déversant dans l'Atlantique, qui offrent d'excellentes aires de nidification pour les canards arlequins de l'Est. On a par ailleurs enlevé un autre secteur de la ZEBA 2 afin d'élargir l'espace tampon entre la zone des vols à basse altitude et les collectivités de la Basse-Côte-Nord du Québec.

Le ministère de la Défense croit qu'en éliminant cet espace aérien et en le remplaçant par d'autres secteurs situés à l'ouest de Goose Bay, on obtiendra les 130 000 km² nécessaires pour exécuter les vols d'entraînement proposés dans le nouveau protocole d'entente multinational. En éloignant ainsi les zones d'exercices de la côte du Labrador et des territoires utilisés par le troupeau de la rivière George, le ministère de la Défense croit éliminer à toutes fins utiles les incidences possibles des vols sur les collectivités et les habitants de la côte. En revanche, en délimitant de nouveaux espaces aériens au sud-ouest de Goose Bay, on risque d'assujettir davantage aux effets probables des exercices à basse altitude sur la faune et les territoires les régions utilisées depuis toujours par les Innu, les Montagnais et les habitants non autochtones de la Basse-Côte-Nord du Québec.

Les nouvelles régions qui seraient survolées à basse altitude n'ont jamais connu ce genre d'activité auparavant; ce serait donc là un excellent milieu où recueillir des données de référence, avant le début des exercices à basse altitude. Ces données fourniraient un fondement scientifique fiable pour exécuter toute évaluation future des incidences environnementales du projet et pour décider de la validité des critères existants ou proposés de restriction des survols au-dessus et à proximité de la faune et de la flore, des camps, et des utilisateurs des territoires de la zone.

Pendant l'été de 1993-1994, le ministère de la Défense a exécuté des travaux et recueilli des données dans les nouvelles zones dont l'utilisation était proposée en vertu de l'option B. **La commission estime qu'en dépit de l'utilité des informations ainsi obtenues, il faut réunir d'autres données de référence avant que les zones puissent servir aux exercices à basse altitude. Elle pense également que, vu l'insuffisance des ressources consacrées à ces travaux, il ne reste plus assez de temps, avant le renouvellement du protocole d'entente multinational en 1996, pour exécuter les études nécessaires sur le terrain dans tous les nouveaux secteurs délimités dans l'option B. Par conséquent, il n'est pas pratique d'envisager un passage direct à cette dernière. La seule démarche réaliste consisterait à concentrer les efforts en 1995 sur la zone déjà à l'étude, l'objectif étant d'ouvrir cet espace limité**

aux vols à basse altitude au printemps de 1996. En d'autres mots, la meilleure solution consisterait à opérer une transition progressive de l'option A à l'option B.

Telle qu'elle est formulée, l'option B présenterait les frontières souhaitables de la future zone d'exercices, d'après les informations existant alors sur les habitats et l'utilisation des territoires. La commission souscrit à cette option, car elle permettrait de modifier les limites des zones aux moments voulus et selon les nouvelles données recueillies, l'évolution des habitudes des espèces sauvages, l'utilisation des territoires par les habitants, ou, à plus long terme, d'autres faits plus permanents tels que l'aménagement de parcs ou de réserves. L'adoption de limites souples pour l'espace aérien renforcera les programmes de restriction des survols et d'atténuation, tout en garantissant aux équipages alliés l'espace aérien nécessaire (100 000 km²) à leur entraînement.

Selon la commission, dans le cadre de la stratégie souple d'utilisation de l'espace aérien, il sera essentiel de faire participer la population aux décisions prises à cet égard, d'un mois ou d'une saison à l'autre, et de lui en faire comprendre le bien-fondé. C'est là une tâche qui reviendrait à l'Institut dont on propose la création.

7. La commission recommande de choisir l'option B, prévoyant l'utilisation d'un espace aérien aux limites souples, quand viendra le moment de renouveler le protocole d'entente multinational en 1996.
8. La commission recommande d'entreprendre immédiatement un programme d'études de référence, de manière à recueillir les données suffisantes avant d'ouvrir la nouvelle zone d'entraînement aux vols à basse altitude.
9. La commission recommande que le ministère de la Défense accorde la priorité, en 1995, aux travaux sur le terrain qui garantiront l'ouverture des nouvelles zones aux équipages alliés au début de la saison d'entraînement de 1996.
10. La commission recommande que l'Institut examine et sanctionne la modification des limites du nouvel espace aérien et l'ouverture de ce dernier aux vols à basse altitude, avant que les organismes compétents donnent leur approbation.

3.4 Polygones de tir à blanc

Les polygones représentent un élément particulier du projet, en ce sens que le milieu naturel où ils se trouvent est effectivement perturbé à cause des exercices et que, pendant les périodes de tirs, toute autre activité y est interdite. Des incidences sur l'environnement et sur l'utilisation des territoires risquent donc d'être plus immédiates et plus visibles.

À 100 km au sud-ouest de Happy Valley-Goose Bay existe depuis plusieurs années un polygone de tir ayant un rayon de quatre milles marins et une superficie de 173 km². Il s'étend

sur des terres brûlées situées loin des cours d'eau et de toute zone où sont fortement exploitées les richesses naturelles. Le ministère de la Défense a choisi cet endroit de concert avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, et il a obtenu un permis l'autorisant à y larguer des projectiles inertes remplis de ciment. Il s'agit d'un secteur à accès restreint, et des panneaux ont été posés à la périphérie pour le signifier à quiconque voudrait y entrer. Dans le polygone, il y a des complexes d'objectifs, des rampes de lancement de missiles surface-air faites de contreplaqué, une piste et des aéronefs simulés. Avant de lancer des projectiles inertes, les équipages ont coutume, chaque jour, de survoler le secteur pour s'assurer qu'il ne s'y trouve personne. Le ministère de la Défense nettoie l'endroit tous les ans, et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador se charge de la surveillance.

Le ministère de la Défense propose d'établir un deuxième polygone de tir pour accroître la latitude tactique dont les alliés disposeraient, vu l'augmentation du nombre des sorties qu'ils ont réclamée pour renouveler le protocole d'entente multinational. L'espace aérien est encombré au-dessus du polygone existant, et la météo en limite souvent l'utilisation. Les alliés aimeraient avoir des secteurs distincts dans le polygone proposé où seraient représentés divers genres d'objectifs : une région industrielle avec des immeubles en hauteur, ainsi que des voies ferrées ou des routes simulées.

Trois emplacements possibles sont indiqués dans la Figure 1 (voir le chapitre 1). Le ministère de la Défense a précisé qu'il prendrait une décision finale de concert avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, à condition d'en arriver à un arrangement financier avec les alliés. Il a estimé que le nouveau polygone coûterait six millions de dollars.

Le ministère de la Défense a dit préférer l'emplacement n° 1, à cause des routes y donnant accès, du fait que relativement peu d'espèces animales y sont présentes, et en raison de la distance l'éloignant des établissements humains permanents. Le ministère de la Défense a affirmé que l'on pourrait prendre de nombreux autres emplacements en considération, mais que la province a exécuté les premières études archéologiques sur les trois endroits choisis et que l'on a déjà réfléchi aux aspects environnementaux s'y rapportant.

Le polygone dont on propose l'aménagement couvrirait environ 300 km². Les limites en seraient visibles du haut des airs, et l'on en publierait régulièrement les coordonnées. Tout pilote civil qui voudrait circuler à moins de 30 milles marins (NM) des limites du polygone, à 1 000 pieds au-dessus du soi ou moins, devrait obtenir l'autorisation du Centre de coordination militaire avant de décoller. Des conditions et des restrictions semblables valent pour le polygone existant.

Si l'on trouve les fonds nécessaires, on aménagera sans doute le deuxième polygone proposé afin de rendre l'entraînement plus réaliste en installant des émetteurs de menaces et les moyens voulus pour faire échec aux armes tirant vers l'avant. Dans les deux cas, les alentours immédiats des objectifs, dans un rayon de 5 NM, deviendront un secteur à accès restreint, et des panneaux l'indiqueront. Les aéronefs s'approcheront des objectifs en suivant une trajectoire qui variera à l'intérieur d'un demi-cercle mobile de 180° tracé autour de l'objectif (zone d'accès spéciale), pour des raisons

tactiques ou pour éviter de survoler les camps ou les groupes se livrant à l'exploitation des ressources.

Dans la zone d'accès spéciale, les pilotes éviteraient ce qui suit :

- les aires de mise bas des caribous de la rivière George, quand elles seront occupées;
- les autres endroits où il y a de fortes concentrations de caribous;
- les habitats critiques d'espèces ou de populations considérées comme étant menacées d'extinction (par ex., le canard arlequin);
- les campements occupés dans les zones désignées de forte exploitation des ressources.

D'aucuns se sont dits préoccupés par le fait que l'un des trois emplacements proposés par le ministère de la Défense (le deuxième) pour l'aménagement du nouveau polygone de tir chevauche le secteur amont de la rivière Kanairiktok. Le ministère de la Défense a confirmé que des rivières traversent l'emplacement n° 2, mais il a ajouté que des réseaux hydrographiques existent dans les trois endroits visés. Il n'a pu garantir qu'aucun projectile inerte ne tomberait dans l'eau, mais il a souligné que les pilotes cherchent à toucher des objectifs simulés, et non une rivière ou un lac.

La commission estime qu'étant donné le nombre élevé de vols exécutés dans un objectif sur le terrain, et à proximité, les incidences possibles sur l'utilisation des territoires et la contamination des cours d'eau due aux vols, il faudra choisir avec grand soin le lieu du deuxième polygone de tir à blanc, de manière à réduire au maximum l'altération des terres et les dérangements causés aux personnes exploitant les ressources naturelles dans le voisinage de l'objectif. De plus, les emplacements proposés ont été choisis pour des motifs tactiques et parce qu'ils sont faciles d'accès. Cette facilité d'accès signifie que plus de personnes s'y rendront pour chasser et en exploiter les ressources. Afin de réduire le plus possible les dangers pour la population humaine, il faudra chaque jour, avant d'autoriser les pilotes à utiliser le secteur-cible, examiner de très près ce dernier et ses environs.

11. **La commission recommande de faire évaluer le choix de l'emplacement du deuxième polygone de tir à blanc par l'Institut, avant de demander au gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador de l'approuver.**

3.4.1 Incidences du polygone de tir à blanc proposé sur l'utilisation des territoires

Les incidences du projet sur l'utilisation des terres par les autochtones et les non-autochtones ont certes suscité des inquiétudes générales, mais les effets possibles de l'aménagement du deuxième polygone et de la zone d'accès spéciale sur les activités de la population ont particulièrement retenu l'attention.

En ce qui concerne l'utilisation des terres par les non-autochtones, disons que les collectivités les plus rapprochées de l'emplacement du polygone ayant la préférence du ministère de la Défense sont Churchill Falls (à 70 km au sud-ouest) et Happy Valley-Goose Bay (à environ 1.50 km à l'est). L'emplacement est également accessible par route, depuis Churchill Falls [via un chemin construit par la Churchill Falls (*Labrador*) Corporation Ltd.]. Le ministère de la Défense a constaté que la grande majorité de toutes les activités d'exploitation des ressources auxquelles se livrent les habitants de Happy Valley-Goose Bay ont lieu nettement en dehors de la zone d'accès spéciale. Aucun des secteurs de forte exploitation des ressources où les habitants de la ville se rendent n'est situé à l'intérieur de la zone d'accès spéciale.

Selon le ministère de la Défense, la région dont les habitants de Churchill Falls exploitent les ressources est immense (environ 9 000 km²). Bien qu'aucune partie du secteur de forte exploitation défini par les habitants de Churchill Falls ne chevauche l'emplacement du polygone de tir proposé ni la zone d'accès spéciale, 10 p. 100 (soit 850 km² environ) de la superficie totale utilisée par les habitants de cette ville se trouve à l'intérieur du polygone et de ladite zone. Le ministère de la Défense a conclu que, même si l'aménagement d'un polygone de tir à cet endroit risque de gêner les personnes qui exploitent actuellement les ressources dans les environs de ce lieu, il n'aurait pas de répercussions importantes sur l'ensemble de la collectivité.

Pour ce qui est de l'utilisation des terres par les autochtones, le ministère de la Défense a constaté que Sheshatshit est la seule collectivité autochtone pratiquant la chasse et le piégeage dans les environs de l'emplacement ayant sa préférence pour l'aménagement d'un polygone de tir à blanc. La localité de Sheshatshit est située à environ 175 km de cet emplacement et à quelque 135 km du périmètre extérieur de la zone d'accès spéciale menant au polygone. Le ministère de la Défense a estimé que le secteur où les Innu de Sheshatshit exploitent les ressources naturelles couvre 20 000 km² en tout. On estime que le nouveau polygone de tir dont on propose l'aménagement, y compris la zone d'accès spéciale, empiète sur à peine 10 p. 100 (1 625 km²) de l'ensemble du territoire d'exploitation des ressources de Sheshatshit. D'autres indications attestant de l'exploitation des ressources et de l'utilisation des terres, telles que la présence de campements, de tentes-cabanes et de terrains d'abattage du gros gibier, n'existent pas à l'intérieur du polygone et sont très peu nombreuses dans la zone d'accès spéciale.

Le ministère de la Défense admet certes qu'il ne peut pas prévoir comment les chasseurs et les pêcheurs innu ou autres réagiront face à l'accroissement du nombre de vols à basse altitude, mais il soutient que les incidences sur l'exploitation des ressources seront faibles, voire négligeables, vu la superficie limitée qui sera touchée.

3.5 Zones des cibles photographiques

À l'heure actuelle, il y a environ 70 cibles photographiques dans les zones d'exercices à basse altitude. Les équipages alliés s'en servent régulièrement, sans larguer quoi que ce

soit contre elles. En vertu du protocole d'entente multinational, 60 de ces cibles doivent être accessibles aux pilotes en tout temps. Il s'agit de petites structures de contreplaqué simulants des installations ennemies ou des objectifs de campagne tels que des véhicules ou des chars d'assaut. C'est le ministère de la Défense qui les construit, les installe et les entretient. Quand un emplacement n'est plus utilisé, on en désigne un autre, puis le ministère de la Défense vient nettoyer le lieu abandonné.

En vertu de l'option d'atténuation B, il faudra de nouveaux emplacements pour les cibles photographiques afin de remplacer ceux qui seront abandonnés et qui sont actuellement utilisés par les alliés. Ceux-ci ont par ailleurs demandé un certain nombre de cibles détectables à l'infrarouge, ce qui nécessitera une source thermique que le ministère de la Défense n'a pas encore choisie. Aux termes du nouveau protocole d'entente multinational, le nombre total de cibles photographiques ne dépassera pas la quantité actuelle, soit 70.

Le ministère de la Défense n'a pas fixé les critères devant régir le choix des emplacements des cibles photographiques. La commission pense qu'au moment d'opérer ce choix, il importe de prendre en compte des facteurs tels que l'utilisation du territoire, la présence de campements, la faune et la flore, et les habitats.

12. La commission recommande d'assujettir le choix des emplacements des cibles photographiques proposées à des critères précis, dont l'utilisation du territoire constituera un élément essentiel.

La recommandation formulée ci-dessus revêtira une importance particulière, quand de nouvelles superficies, telles que celles mentionnées dans l'option d'atténuation B, s'ajouteront aux zones d'exercices à basse altitude. Le ministère de la Défense a dit que toute modification des limites des ZEBA l'obligerait à aménager de nouveaux emplacements pour cibles photographiques dans les nouvelles zones, ce qui aurait pour effet de répartir les vols dans l'ensemble de la superficie réservée aux exercices. Il serait donc essentiel d'élaborer des critères formels de sélection et d'évaluation, comme on le recommande ci-haut, pour éviter de nuire à l'exploitation des ressources naturelles et aux espèces sauvages vulnérables.

La commission s'est enfin inquiétée du fait que les coordonnées des emplacements des cibles photographiques n'avaient pas été entrées dans la base de données du Système d'information géographique (SIG) employé pour surveiller les vols et les zones réservées. **La commission a fait valoir que l'intégration de ces renseignements au SIG permettrait de repérer facilement les cibles et de surveiller les trajectoires de vol dans les zones d'exercices.**

13. La commission recommande d'entrer les coordonnées des emplacements des cibles photographiques dans le Système d'information géographique, de manière que ces renseignements soient facilement accessibles.

3.6 Sécurité des vols

Pendant le processus d'examen, certains participants ont parlé de la sécurité des vols : ils s'inquiétaient, entre autres, des risques de collisions aériennes entre les aéronefs civils et militaires dans les zones d'exercices et ils s'interrogeaient sur la capacité de la base aérienne de gérer en toute sécurité l'accroissement du nombre de vols militaires proposé dans le nouveau protocole d'entente multinational.

3.6.1 Accidents d'aéronefs

Depuis le début des années 1980, le taux d'accidents chez les équipages alliés a diminué. Comme le rapport technique du ministère de la Défense sur la sécurité des vols le précise, analyser les accidents possibles n'équivaut pas à prédire combien d'accidents vont se produire, mais plutôt à évaluer simplement les risques inhérents aux opérations aériennes. Comme le rapport le mentionne, on peut se servir des statistiques pour se renseigner sur les risques, mais non pour prédire le nombre d'accidents. Il est néanmoins utile d'examiner le schéma des accidents survenus au cours des dernières années.

Depuis 1989, le niveau d'activité des alliés est demeuré relativement stable, et le taux d'accidents s'est établi à 1,22 accident par tranche de 10 000 heures de vol (critère de référence utilisé par les Forces canadiennes), au cours d'une période de quatre ans. Comme chaque sortie dure en moyenne un peu plus d'une heure, le ministère de la Défense a déclaré que 2,4 accidents risqueraient de se produire chaque année où il y aurait 15 000 sorties. À titre comparatif, le taux de pertes moyen calculé sur une période de dix ans à Cold Lake, où les conditions de vol s'apparentent à celles de Goose Bay, s'est établi à 1,7 accident par tranche de 10 000 heures de vol.

3.6.2 Sécurité aéroportuaire

L'aéroport de Goose Bay est muni d'une gamme complète d'aides à l'approche; le ministère de la Défense fournit une tour et les installations nécessaires au contrôle d'approche. La capacité d'un aéroport de contrôler une circulation aérienne dense dépend d'un certain nombre de facteurs, dont la disposition des pistes, les aides à l'approche, et les conditions météorologiques.

Le ministère de la Défense s'est servi d'un modèle de Transports Canada pour évaluer la capacité de l'aéroport de Goose Bay, et il en a conclu que celui-ci peut contrôler jusqu'à 18 000 vols par année sans gêner indûment les autres utilisateurs de l'aéroport.

Les transporteurs aériens locaux ont reconnu, pendant les audiences, que les installations modernes d'approche et de contrôle existant à la BFC de Goose Bay profitent énormément à tous les transporteurs se servant de l'aéroport et qu'elles contribuent beaucoup à la sécurité des vols dans le voisinage de ce dernier. Les compagnies civiles admettent elles aussi que bon nombre de ces installations disparaîtraient sans doute si l'on mettait progressivement fin aux vols militaires à basse altitude.

Pendant les audiences, un représentant de Transports Canada qui parlait de la sécurité des vols n'a exprimé aucune inquiétude particulière au sujet du programme d'entraînement à basse altitude; il a affirmé qu'aucun transporteur aérien local n'avait déposé de plaintes à cet égard. Transports Canada estime par ailleurs que, muni des installations et des aides à l'approche actuelles, l'aéroport devrait être en mesure de contrôler la circulation aérienne militaire et civile qu'engendrera le projet envisagé.

La commission est satisfaite de l'entente existant entre les transporteurs civils et le ministère de la Défense relativement à l'utilisation de l'aéroport. Jusqu'ici, la coordination des vols civils et militaires aux environs de l'aéroport ne semble avoir causé aucun problème.

La commission conclut que l'aéroport est muni de l'équipement nécessaire pour faire face à l'accroissement du nombre de vols militaires, et qu'il est en mesure de le faire sans gêner indûment les transporteurs civils qui s'en servent actuellement.

La superficie de la zone d'exercices à basse altitude délimitée dans l'option B empiète sur l'espace aérien près de Churchill Falls, où la circulation d'hélicoptères est assez dense près du réservoir Smallwood, à cause de la présence de la centrale électrique de Churchill Falls et des lignes connexes de transport d'énergie. Le ministère de la Défense et la *Churchill Falls (Labrador) Corporation Ltd.* ont examiné la question, et ils ont discuté de procédures qui devraient garantir l'existence de l'espace de sécurité nécessaire entre les aéronefs volant à basse altitude et les hélicoptères de la société, si l'option B est adoptée.

- 14. La commission recommande que le ministère de la Défense sanctionne officiellement avec la *Churchill Falls (Labrador) Corporation Ltd.*, de Churchill Falls, les procédures qui réduiront au minimum les risques de collisions entre les hélicoptères et les avions à réaction volant à basse altitude dans cette région.**

Dans les zones d'exercices à basse altitude, l'espace aérien inférieur n'est pas contrôlé, de sorte que les aéronefs civils y circulant doivent constamment se tenir sur le qui-vive pour y repérer la présence éventuelle d'autres appareils. À cet égard aussi, on a adopté des procédures en vertu desquelles le Centre de coordination militaire de Goose Bay se tient en rapport avec les usagers civils, de manière que les pilotes militaires et civils soient chaque jour au courant de la circulation dans les secteurs d'entraînement.

Avant les audiences, il n'existait aucune coordination entre le ministère de la Défense et Transports Canada. Il est essentiel d'en établir une avant de modifier d'une façon quelconque les limites des espaces aériens, de manière à mettre à la disposition des aviateurs civils tous les renseignements voulus par l'entremise des « avis aux navigateurs » et d'autres moyens d'information pertinents (cartes, publications, etc.).

- 15. La commission recommande que le ministère de la Défense coordonne étroitement ses activités avec Transports Canada en ce qui concerne la modification des limites de l'espace aérien utilisé par les équipages alliés s'entraînant à basse altitude et celle des procédures connexes.**

4.0 INCIDENCES ÉCONOMIQUES ET EFFETS SUR L'EMPLOI

4.1 Importance du projet pour la région de Happy Valley-Goose Bay

La commission a entendu de nombreux témoignages sur l'importance du programme des vols militaires à basse altitude pour l'agglomération de Happy Valley-Goose Bay. Elle a ainsi appris qu'il constitue le fondement de l'économie locale depuis plus de 50 ans. Au cours de cette période, la ville est devenue l'une des collectivités les plus stables et les plus prospères de tout le Canada atlantique.

Les informations communiquées pendant les audiences ont révélé à la commission que la BFC de Goose Bay fournit des emplois directs équivalant à 1 441 années-personnes. En outre, sa présence donne lieu à des emplois indirects représentant 790 années-personnes, ce qui donne un total de 2 231 années-personnes. Les bases économiques que ces emplois constituent garantissent à la collectivité des activités et des services éducationnels, sociaux, culturels et récréatifs de haute qualité. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), organisme fédéral de développement régional, a déclaré que la Base fournit 35 p. 100 de tous les emplois existants à Happy Valley-Goose Bay et qu'elle est à l'origine de 31 p. 100 des revenus d'emploi au Labrador. L'APECA a en outre signalé que 90 p. 100 des revenus de la collectivité proviennent d'emplois, et que seulement 8 p. 100 sont issus des transferts gouvernementaux. Ces chiffres se comparent favorablement à ceux établis pour la province, qui se situent à 73 p. 100 et à 21 p. 100, respectivement.

L'importance économique du programme d'entraînement à basse altitude est manifeste quand on examine la contribution de ce dernier au produit intérieur brut de la région supérieure du lac Melville. D'après un rapport rédigé par un expert-conseil engagé par la Ville de Happy Valley-Goose Bay, le programme injecte 77,4 millions de dollars dans l'économie locale, sans compter les 50,9 autres millions ajoutés au produit intérieur brut de la province, ce qui donne un total de 128,3 millions dont Terre-Neuve et le Labrador profitent. La Ville estime que la Base procure au Canada plus de 100 millions de dollars par année en devises étrangères. D'après les modèles économiques utilisés par l'expert-conseil, la BFC de Goose Bay fournit en tout au Canada des emplois équivalant à 5 425 années-personnes.

Outre les retombées économiques dont bénéficie Happy Valley-Goose Bay, de nombreux participants ont évoqué les avantages socio-culturels découlant de la présence dans leur ville de personnes venant d'autres pays et de diverses parties du Canada.

Bien que les intervenants aient reconnu toute l'importance de la Base pour l'économie locale, beaucoup ont admis que toute région dont les emplois et les revenus dépendent énormément d'une seule grande activité est vulnérable du point de vue économique. Telle est la situation du centre du Labrador par rapport à la Base. C'est ce que nous abordons dans la

prochaine partie qui concerne la diversification de l'économie de la région et ce qui se produirait si le projet prenait fin.

La commission convient avec les très nombreux intervenants que la BFC de Goose Bay représente le fondement économique de la Ville de Happy Valley-Goose Bay. Elle reconnaît en outre que les retombées économiques du projet importent sensiblement pour la prospérité économique du centre du Labrador.

4.2 L'emploi

La commission a entendu des témoignages sur la nécessité d'accroître la formation professionnelle et l'égalité des chances d'embauche pour tous et sur les emplois que la région risquerait de perdre si le projet prenait fin. Comme nous l'avons déjà dit, la Base fournit des emplois directs équivalant à 1 441 années-personnes. Selon le ministère de la Défense, l'expansion du projet donnera lieu à peu de nouveaux emplois, et ceux qui seront créés nécessiteront des compétences limitées. Le nombre estimatif de nouveaux emplois directs et indirects s'élève à 127 seulement, dont 114 emplois directs à la Base même (37 pour des militaires et 77 pour des civils).

On a souligné que le ministère de la Défense doit se pencher sur la question de l'emploi des autochtones. Il a affirmé qu'il était très difficile de connaître l'envergure de la main-d'œuvre autochtone, car les procédés d'auto-identification n'ont pas réussi, mais il s'est dit satisfait du nombre d'emplois actuellement occupés par des autochtones. Il a précisé qu'un tiers des 30 000 habitants du Labrador sont d'origine autochtone (10 000); or, la Base emploie de 300 à 350 personnes de descendance autochtone (la moitié sont des Inuit, et les autres, des Métis) sur un effectif total de 1 000 membres. Certains autochtones salariés ont affirmé que leur emploi rémunéré améliorerait considérablement leur qualité de vie, tout en leur permettant de conserver leurs liens traditionnels avec la terre.

Une étude qui concernait les incidences des vols à basse altitude sur les Innu (1987-1988) a montré que les répondants innu s'inquiétaient du manque d'emplois; 41 p. 100 d'entre eux n'estimaient pas que le projet leur procurerait des emplois. Selon le ministère de la Défense, il est peu probable que les Innu profitent directement des emplois ou des dépenses qu'engendrera l'expansion du projet. La commission a appris que le ministère de la Défense avait embauché une Innu pour recruter des Innu de Sheshatshit et d'Utshimassit. Le ministère de la Défense a précisé que 20 travailleurs innu avaient été engagés alors, mais que le programme avait été abandonné l'année suivante, faute de fonds.

L'Union des employés de la Défense nationale et d'autres employés ont exprimé des inquiétudes sur le rôle des civils à la BFC de Goose Bay, sur l'équité en matière d'emploi, et sur les programmes d'apprentissage. D'autres se sont demandé si des habitants de l'endroit seraient embauchés pour remplir

les nouveaux postes et se sont interrogés sur le nombre d'emplois occupés par des femmes.

Le ministère de la Défense a affirmé que des habitants de l'endroit seraient embauchés s'ils sont disponibles et s'ils possèdent les compétences exigées. Comme 38 p. 100 des nouveaux postes seront offerts par des entrepreneurs assurant pour la plupart des services d'alimentation ou de nettoyage et d'entretien, on devrait pouvoir trouver sur place des candidats pour les remplir. Tout nouveau programme d'embauche sera mené conformément aux lignes directrices de la Commission de la fonction publique, qui souscrit au principe de l'égalité d'accès à l'emploi. Le ministère de la Défense compte continuer, selon les besoins, à consulter les organismes compétents (par ex., Développement des ressources humaines Canada) et le collège technique de la région pour cerner les besoins de formation et faciliter l'élaboration des programmes.

La commission a conclu qu'en général, un petit nombre des nouveaux emplois nécessiteront une formation poussée. Elle est satisfaite de la capacité du ministère de la Défense de cerner les besoins en formation et de travailler avec les organismes locaux et avec le collège technique régional pour faciliter l'élaboration des programmes nécessaires. La commission reconnaît que de nombreux autochtones ne sont pas aussi instruits que d'autres personnes venant vivre dans la région et qu'ils ne sont pas en mesure de faire concurrence à ces dernières pour obtenir les meilleurs postes ou les emplois exigeant des compétences élevées. La commission a constaté qu'il n'existe aucun plan de gestion du personnel comportant des objectifs à long terme devant garantir l'équité en matière d'emploi aux autochtones et aux femmes.

16. La commission recommande que :

- le ministère de la Défense continue de collaborer avec les syndicats appropriés, avec les institutions locales de formation et avec Développement des ressources humaines Canada afin de répondre à ses besoins en formation;
- le ministère de la Défense applique des programmes d'équité en matière d'emploi, pour garantir l'embauche d'autochtones et de femmes. Il conviendrait, dans ce contexte, que le Ministère établisse des services de garderie et un programme d'apprentissage, selon les besoins;
- l'on accorde une attention spéciale au recrutement, à la formation et à la promotion des employés autochtones.

4.3 Cessation du projet / Diversification de l'économie

La commission s'est souvent fait dire que la cessation du projet signifierait la « fin » de la collectivité de Happy Valley-

Goose Bay. La plupart des groupes savent cependant que le programme militaire d'entraînement aérien à basse altitude ne durera pas toujours et qu'il faut continuer à chercher des solutions de rechange pour diversifier l'économie du centre du Labrador.

On a vu quelles pourraient être les conséquences de la cessation du projet, quand les Américains se sont retirés de la Base dans les années 1970 : des entreprises ont fait faillite, le taux de chômage a grimpé, la fréquence des cas d'alcoolisme et des problèmes sociaux a augmenté, et des habitants ont dû aller chercher du travail ailleurs. La population de la ville a diminué de 14 p. 100 de 1976 à 1981, et le retrait des Américains a entraîné la perte de 200 emplois. On a souligné que la situation aurait pu être bien pire si la ville n'avait pas eu de trois à quatre ans pour s'adapter, les Américains ayant quitté les lieux progressivement. La conjoncture économique s'est finalement améliorée quand le projet des vols militaires à basse altitude a commencé.

Le retrait des Américains et la faillite d'autres industries, telles que la *Labrador Linerboard*, avaient eu des effets dévastateurs sur Happy Valley-Goose Bay; c'est ce qu'a décrit un habitant de la ville, qui a raconté que ses deux voisins immédiats avaient tout simplement pris leur maison mobile en remorque avec leur camionnette pour se rendre ainsi au quai des traversiers. Le traversier du Canadien National (CN) a quitté Goose Bay chargé à capacité et emportant des familles entières à son bord; il est revenu quelques jours plus tard pour répéter le processus.

Tout en rappelant les conséquences des pertes d'emplois survenues dans les années 1970, les intervenants ont bien souligné que cette situation paraîtrait anodine comparative-ment à ce qui se passerait si les activités militaires actuelles devaient prendre fin : il s'ensuivrait une réduction importante du commerce au détail et de gros à Happy Valley-Goose Bay, ce qui ferait monter les prix dans un marché désormais réduit pour les zones côtières du Labrador. Le nombre de travailleurs retournant sur la côte pour obtenir l'aide de leur famille augmenterait aussi. Cela assujettirait à des pressions encore plus grandes les divers services sociaux (logement, etc.) déjà surchargés, et la concurrence se ferait plus vive pour l'obtention des quelques postes actuellement disponibles. Les services gouvernementaux assurés aux localités côtières seraient considérablement réduits, et l'achèvement de la route translabradorienne risquerait d'être retardé beaucoup, voire annulé.

De nombreux citoyens de Happy Valley-Goose Bay étaient conscients des suites qu'aurait la cessation du projet pour leur collectivité. Ils savent que c'est une ville dépendant d'une seule « industrie », dont la fermeture lui porterait un coup dévastateur. Ils se sont aussi prononcés en faveur des vols militaires à basse altitude, y voyant une activité propre faisant appel à des ressources renouvelables. Aux yeux d'un grand nombre, Happy Valley-Goose Bay compte parmi les localités du Canada atlantique où il est le plus agréable de vivre.

La *Enterprise Newfoundland and Labrador Corporation*, l'APECA, la Ville de Happy Valley-Goose Bay et la Chambre de commerce locale s'efforcent toutes de trouver des activités qui pourraient remplacer le programme des vols militaires.

Les projets repérés au Labrador sont d'envergure limitée ou moyenne (par ex., l'aménagement de parcs dans les monts Mealy et Torngat, le sentier d'observation du lagopède, etc.), mais ils ne sauraient suppléer aux emplois actuellement fournis par le programme d'entraînement aérien à basse altitude.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a déclaré que la cessation du projet alourdirait sensiblement la charge des services sociaux et des centres de soins de santé : le taux de chômage grimperait, la fréquence des cas de toxicomanie, de stress, de dépression et de violence familiale augmenterait, et les services municipaux se détérioreraient. La perte de revenus fiscaux, conjuguée à l'accroissement des coûts sociaux, porterait un coup terrible à la province, vu, surtout, l'état actuel de l'industrie des pêches.

Le ministère de la Défense reconnaît que la cessation du projet entraînerait une migration de la population, un taux élevé de chômage, les problèmes sociaux connexes, des faillites, ainsi que le retrait et la détérioration des services sociaux. Les conséquences se feraient sentir au-delà du centre du Labrador, car les régions côtières risqueraient de perdre les services existants à Happy Valley-Goose Bay, notamment les transports aériens assurés depuis cette ville. L'isolement des localités côtières s'accroîtrait si la Base fermait. Tous les paliers de gouvernement doivent réfléchir à l'avenir du centre du Labrador.

Le ministère de la Défense a déclaré que le projet n'a pas pour objectif premier de créer des emplois ni de régler des problèmes relatifs au marché de l'emploi, mais bien d'assurer un entraînement à des équipages aériens militaires. Il a souligné que l'activité économique engendrée par la Base et la croissance démographique ont favorisé une certaine diversification de l'économie : il existe dans la région des boutiques d'artisanat, des bars, des restaurants, la câblodistribution, des établissements à repas-minute, des services de location de voitures, et une industrie touristique. Sans la présence des militaires, Happy Valley-Goose Bay devrait composer avec des dépenses gouvernementales réduites et miser sur des sources plus traditionnelles d'emplois et de revenus. Ailleurs dans la péninsule Québec-Labrador, il n'y a eu aucun fondement économique équivalent pour une diversification comparable de l'économie. Les investissements privés ont été limités, à cause des facteurs de risque inhérents au développement des régions éloignées, et non par la présence de la Base.

La commission reconnaît que la cessation du projet aurait sur la Ville de Happy Valley-Goose Bay et sur la région des effets dévastateurs certainement beaucoup plus graves que ceux qu'avait provoqués le retrait des Américains dans les années 1970. Même les groupes qui, actuellement, ne profitent pas directement du projet - les Innu, par exemple - seraient touchés, à mesure que les services généraux assurés dans la région diminueraient et que ceux tenus pour acquis par la collectivité cesseraient. La commission reconnaît que c'est là une éventualité très plausible et que toutes les parties doivent se consulter d'autant plus pour faire face à ces risques.

Les gouvernements et organismes municipaux, provinciaux et fédéraux semblent avoir déjà fait des démarches

préliminaires pour trouver des industries de remplacement, et la commission appuie ces démarches. Elle encourage en outre le ministère de la Défense à collaborer avec les divers paliers de gouvernement et avec les entreprises pour élaborer des stratégies de conversion et de diversification de l'économie.

4.4 Répartition des retombées du projet

De nombreux intervenants se sont inquiétés du fait que les retombées du projet ne sont pas équitablement distribuées dans tout le Labrador et que, dans certains cas, des régions extérieures à ce dernier en profitent. Par contre, beaucoup de participants attribuent à l'existence du projet la mise sur pied et l'amélioration de nombreux services sociaux et de santé. Ces services bonifiés, installés à Happy Valley-Goose Bay, profitent souvent aux localités côtières. Le renforcement des services médicaux et aériens dont la côte bénéficie est dû en grande partie à la prospérité commerciale du centre du Labrador. Les équipes de recherche et de sauvetage basées à Goose Bay représentent un autre avantage moins évident. Bien que l'on reconnaisse l'existence de tous ces atouts, de nombreuses localités du Labrador aimeraient voir une plus grande partie des retombées issues du programme d'entraînement profiter à d'autres régions du Labrador.

La Ville de Happy Valley-Goose Bay a encouragé le ministère de la Défense à coopérer avec d'autres localités du Labrador pour tenter de trouver des façons de mieux répartir les retombées économiques. La Ville a fait observer que la contribution de la BFC de Goose Bay au produit intérieur brut du Canada s'élève à 300 millions de dollars par année, mais que moins de la moitié de cette somme, soit 128,3 millions, reste dans la province. D'après la Chambre de commerce du nord du Labrador, le ministère de la Défense devrait faire en sorte que les retombées soient maximisées, en accordant la préférence aux entreprises locales qui cherchent à obtenir des contrats de l'Etat, ce qui améliorerait les perspectives économiques du territoire. Son analyse a révélé que le Labrador obtient moins de la moitié des emplois découlant du projet et seulement un quart des retombées économiques lui étant actuellement attribuables. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a affirmé que les activités militaires ont contribué à la stabilité de la région et de l'ensemble de la province. Selon lui, la BFC de Goose Bay peut favoriser la diversification de l'économie, notamment dans les secteurs des services et de la vente au détail.

La LIA a expliqué qu'à ses yeux, la côte nord et ses habitants, en dehors de la région de Happy Valley-Goose Bay, ont peu profité du projet. Après avoir tenté plusieurs fois de vendre du caribou et du poisson, les Inuit du Labrador n'ont pas réussi à faire affaire avec les Forces canadiennes ni avec les alliés, à la BFC de Goose Bay. Selon la LIA, les forces armées ont raté leur chance d'obtenir, par un resserrement des liens économiques avec les autochtones, le soutien et la tolérance de ces derniers à l'égard des activités militaires aériennes. Elle soutient en outre que le projet n'a véritablement engendré aucun nouvel emploi pour les populations des localités côtières.

Dans l'ensemble, les collectivités de la Basse-Côte-Nord du Québec et d'autres parties du Québec où la commission s'est rendue pensent que le projet ne leur rapporte rien. Elles ne sont pas en faveur du projet, car elles estiment qu'il risque de nuire gravement à l'environnement et à la santé des habitants. Comme nous en parlons ailleurs dans le présent rapport, d'aucuns se sont inquiétés des conséquences des vols à basse altitude pour les caribous de la rivière George et d'autres espèces animales revêtant de l'importance pour la culture et la survie des populations locales.

La commission estime qu'aux yeux de la majorité des intervenants, seule la région de Happy Valley-Goose Bay profite du projet dans le Labrador. Pendant les audiences, le ministère de la Défense a confirmé que les localités des autres parties de la péninsule Québec-Labrador ne bénéficieraient pas directement de la création d'emplois ni des dépenses afférentes au projet. Tel est d'ailleurs le cas maintenant.

Le projet donne cependant lieu à de nombreux avantages indirects. Selon de nombreux participants, la construction et l'amélioration future de la route translabradorienne sont étroitement reliées à l'existence du projet. La route a profité aux habitants de la région supérieure du lac Melville, car elle a permis de réduire les frais de transport et les prix de nombreuses marchandises et de denrées alimentaires. La route a par ailleurs ouvert un nouveau marché aux entreprises du Labrador occidental et du Québec.

Le ministère de la Défense a fourni des informations qui ont montré que la reconduction du projet devrait profiter au maximum aux milieux d'affaires de Happy Valley-Goose Bay. À mesure que le nombre des sorties se rapprochera de 18 000, on s'attend à ce que les dépenses totales s'élèvent et atteignent 176 millions de dollars par année (elles se situent actuellement à environ 128,3 millions). Les services de restauration y trouveront 2,6 millions de plus (c'est une augmentation de 118 p. 100), et les ventes de carburant aviation s'accroîtront d'un million. Les ventes d'oxygène liquide devraient grimper de deux millions, et celles des services de nettoyage et d'entretien, de 400 000 \$. La Ville conservera ses rôles de siège administratif et de centre de services pour les zones côtières, rôles qui pourraient prendre de l'ampleur à mesure que la stabilité économique grandira. On s'attend en outre à ce que les dépenses locales des militaires de passage dans la région augmentent de 1,4 million de dollars, soit une hausse de 33 p. 100.

Concernant le changement des pratiques d'acquisition, des lignes directrices gouvernementales et ministérielles régissent les méthodes d'embauche et d'attribution des marchés publics, et conséquemment, les occasions d'affaires et d'emploi. Cependant, le ministère de la Défense estime que l'on n'a pas exploité à fond certains moyens de procurer des avantages aux diverses localités et régions.

La commission croit que les entreprises régionales doivent chercher à profiter des débouchés découlant des activités de la Base, dans le contexte d'un marché concurrentiel et équitable.

17. La commission recommande que la BFC de Goose Bay collabore avec les représentants

commerciaux intéressés des divers groupes régionaux de la péninsule Québec-Labrador pour définir clairement les besoins de la Base et repérer des fournisseurs régionaux à même d'y répondre. En particulier, la commission encourage le ministère de la Défense à examiner les perspectives qui profiteraient davantage aux groupes autochtones locaux et régionaux.

4.5 Les possibilités d'expansion du tourisme

Tout au long des audiences publiques et comme nous l'avons déjà mentionné, on a souvent évoqué la nécessité de diversifier l'économie au Labrador. Le tourisme d'aventure, celui qui suppose la consommation de ressources (pourvoirie, chasse, pêche, piégeage, par ex.) et celui qui n'en comporte aucune (randonnée à pied, canotage, visite de sites historiques, par ex.), représente une des solutions possibles. La commission a été impressionnée par l'effet important qu'a eu ce genre de tourisme sur l'économie régionale du Nunavik. Elle s'est donc particulièrement intéressée à l'état actuel et à venir de cette industrie au Labrador et à sa relation avec le programme d'entraînement à basse altitude.

Aux audiences, on s'est surtout demandé si le tourisme et les services de pourvoirie pouvaient remplacer le projet en partie et si ce dernier leur nuisait et faisait obstacle à la continuation de leur croissance. D'après un groupe d'intervenants, le projet gêne et risque d'entraver directement le plein développement du tourisme en milieu sauvage et la création possible de réserves et de parcs fauniques au Labrador. En général, ce groupe estime que les vols à basse altitude portent atteinte au fondement même du développement économique durable au Labrador, à savoir l'environnement naturel. Il a ajouté que le tourisme en milieu sauvage pourrait être perçu comme un moyen de suppléer au programme des vols militaires à basse altitude. En particulier, cette industrie permettrait sans doute de garder plus de dollars au Labrador, si des habitants de l'endroit possédaient et géraient les entreprises. Des industries touristiques semblables ont connu le succès en Alaska et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a présenté à la commission un mémoire sur l'état actuel et le potentiel du tourisme d'aventure, dans lequel il dit que l'industrie prend de l'expansion. Ce genre de tourisme rapporte chaque année cinq millions de dollars à l'économie du Labrador; quatre millions proviennent d'activités de consommation (tourisme sauvage), et un million, d'autres activités. La pêche sportive (37 pourvoyeurs autorisés) représente la principale activité de consommation au Labrador, où il y a également treize centres de chasse sportive autorisés. Sept d'entre eux sont actifs, et la plupart sont installés à l'ouest du réservoir Smallwood, à l'extérieur des zones actuelles et proposées d'exercices à basse altitude. La chasse sportive est axée sur les troupeaux de caribous de la rivière George. Le nombre des permis délivrés atteignait à peine 50 en 1990, mais on prévoit qu'il s'établira à 800 en 1994. Les entreprises de tourisme d'aventure ne comportant la consommation d'aucune ressource n'ont pas besoin de permis, mais d'après les dossiers de la province, il y en a quatre au Labrador.

Il existe actuellement neuf camps de chasse équipés dans les zones d'exercices à basse altitude; les fonctionnaires de la province ont fait savoir qu'ils n'avaient reçu aucune plainte de la part des exploitants au sujet des vols à basse altitude.

Les caribous de la rivière George constituent la principale ressource dont dépend l'importante industrie de la chasse sportive au Québec et au Labrador. La commission a appris que, dans le seul Nunavik, la chasse sportive au caribou, à laquelle on s'adonne par l'entremise de pourvoyeurs, crée des centaines d'emplois et engendre des revenus dépassant 10 millions de dollars chaque année. Au Labrador, cette activité a engendré des dizaines d'emplois et rapporté environ 1,5 million de dollars en 1993. Au Québec, il s'agit d'une industrie en pleine croissance, de nouvelles pourvoiries ouvrant leurs portes chaque année. Dans cette province, elle se caractérise par les camps mobiles et permanents.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador estime que le projet risque peu de nuire à l'industrie du tourisme et aux pourvoiries à l'heure actuelle ou dans l'avenir, vu l'emplacement des camps de chasse et de pêche, la taille de la zone d'exercices, et le programme de restriction des survols adopté par le ministère de la Défense. En ce qui concerne l'expansion future, la province a choisi les zones côtières du Labrador, et en particulier la côte nord, pour de nouvelles activités touristiques ne comportant la consommation d'aucune ressource. L'infrastructure y existe déjà : pistes d'atterrissage, hôtels et sites historiques et culturels. En revanche, elle estime que les possibilités d'aménagement d'autres pavillons à l'intérieur du territoire sont limitées. Selon elle, la zone tampon de 2,5 NM prévue dans le plan de restriction est plus que suffisante, et si on la réduit à un mille marin, cela ne posera aucun problème aux nouvelles pourvoiries dont l'installation pourrait être approuvée. En outre, on prévoit que la majorité des centres seront situés à l'extérieur des zones de vols à basse altitude. La commission a appris que le ministère de la Défense et le gouvernement provincial se consulteront pour éviter tout conflit entre les plans de développement et les activités militaires. Quand on évaluera les demandes d'utilisation des terres de la Couronne dans l'avenir, on prendra en compte les conséquences de la mise sur pied de nouvelles entreprises pour le programme d'entraînement militaire.

Le ministère de la Défense convient que la chasse et la pêche et d'autres activités touristiques constituent une importante source saisonnière d'emplois et qu'elles rapportent beaucoup à l'économie locale. Le Ministère a fait savoir qu'il y a environ 35 camps à l'intérieur ou à proximité des zones d'exercices à basse altitude. Il estime que 500 personnes occupent ces camps, à quelque moment que ce soit. A cause de leur emplacement et du fait qu'ils sont utilisés pendant les mois d'été, ils risquent beaucoup de subir les effets des vols à basse altitude : à supposer qu'il y ait 18 000 sorties par année, ces endroits pourraient être survolés au minimum une fois par mois et, au maximum, quatre fois par jour. Ce seront les camps du centre du Labrador qui seront survolés le plus souvent.

La commission conclut, après avoir interrogé les pourvoyeurs pendant les audiences, que les vols à basse altitude ne gênent pas beaucoup, voire à peu près pas, leur

industrie. Ils ont dit que les mesures d'évitement appliquées par le ministère de la Défense procureraient l'espace nécessaire à leurs clients et que les vols n'avaient pas nui à leurs entreprises.

Le ministère de la Défense a précisé que le tourisme d'aventure ne comportant la consommation d'aucune ressource commence à peine à se développer dans la zone étudiée. L'industrie est surtout organisée depuis le centre du Labrador ou le long de la Basse-Côte-Nord du Québec. La mise en service de la route translabradorienne a créé pour le tourisme de ce genre des débouchés qui n'existaient pas auparavant.

Comme le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a déclaré que ce serait surtout le tourisme d'aventure ne comportant la consommation d'aucune ressource qui prendrait de l'ampleur au Labrador, et que, dans son programme proposé de restriction des survols, le ministère de la Défense ne chercherait à éviter les emplacements utilisés par les touristes que si les opérations le permettaient, la commission croit que l'on n'a peut-être pas examiné à fond les conséquences possibles de cette démarche sur la croissance future de ce secteur dans les environs de la zone d'exercices à basse altitude.

18. **La commission recommande d'examiner au cas par cas les critères de restriction des survols, relativement au tourisme d'aventure ne comportant la consommation d'aucune ressource qui se pratiquera dans l'avenir dans la zone d'exercices à basse altitude, à mesure que l'industrie se développera, et d'envisager diverses solutions pour éviter le survol des secteurs occupés par les touristes, selon ce qui s'imposera.**

La commission a appris que des groupes autochtones qui n'ont pas participé aux audiences s'intéresseraient peut-être au tourisme d'aventure. Il est donc possible que le développement de cette industrie au Québec et au Labrador, surtout à l'intérieur des zones d'exercices à basse altitude, suscite plus d'intérêt qu'on ne le pensait pendant le processus d'examen. Il conviendra de prendre ce fait en compte quand on examinera les critères de restriction des survols dans l'avenir et que l'on évaluera la mesure dans laquelle ils protègent le tourisme d'aventure.

Il est possible que d'autres facteurs susceptibles d'influer sur le tourisme d'aventure au Labrador dans l'avenir aient quelque chose à voir avec la route translabradorienne et avec les vols militaires à basse altitude. Par l'entremise des équipages alliés qui s'entraînent à Happy Valley-Goose Bay, l'industrie touristique du Labrador semble s'être fait d'avantage connaître en Europe. Par ailleurs, à mesure que l'état de la route translabradorienne s'améliorera, le tourisme d'aventure prendra lui aussi de l'ampleur le long de l'axe de cette dernière.

Le ministère de la Défense veillera à ce que la trajectoire de vol des pilotes coupe l'axe de la route translabradorienne au lieu de le suivre, et la commission soutient la position adoptée par le Ministère à cet égard. Elle a en

outre formulé une recommandation (n° 35) au chapitre 7 qui renforce l'engagement pris dans le même sens par le ministère de la Défense au sujet de la vallée du fleuve Churchill, dont les ressources sont exploitées par de nombreuses personnes.

5.0 INCIDENCES SOCIALES

5.1 En ville et dans les régions

5.1.1 Infrastructure et services

Pendant les audiences, certains se sont demandé si Happy Valley-Goose Bay disposait des installations de traitement des eaux résiduaires et d'aqueduc ainsi que des services de santé voulus pour répondre aux besoins du moment et de l'avenir.

Le ministère de la Défense a signalé que le réseau actuel d'aqueduc, conçu pour servir une population de 9 600 habitants, est maintenant utilisé au maximum, et la municipalité confirme que des modifications s'imposeront avant que le nombre maximum de sorties soit atteint. La Ville a installé un réseau temporaire pour remédier aux pénuries d'eau, et elle envisage d'autres améliorations pour éliminer tout problème dans l'avenir.

Pour ce qui est du traitement des eaux résiduaires, le ministère de la Défense a déclaré que l'accroissement du volume de ces eaux, par suite de l'expansion du programme de vols, aggravera les problèmes en période de pointe de débit et que, sans mesure correctrice, la pollution empirera aux points de déversement dans le fleuve Churchill. On poursuit des études afin de mesurer les volumes d'eaux résiduaires et les degrés de contamination. La BFC de Goose Bay a fourni des fonds pour l'exécution de l'étude en cours, et une entente de partage des frais pour construire une station de traitement des eaux résiduaires devrait être négociée en temps opportun.

Le ministère de la Défense estime que le projet influe peu sur la qualité des services de santé. L'incidence sur l'hôpital de Melville est négligeable, car le personnel militaire l'utilise rarement (17 admissions par année, le séjour moyen y étant de 2,5 jours). Le ministère de la Santé de Terre-Neuve et du Labrador a affirmé que le gouvernement s'était engagé à construire un nouvel hôpital à Happy Valley-Goose Bay, distinct de l'hôpital militaire. L'immeuble sera situé à l'extérieur de la Base, à un endroit où les effets du bruit seront réduits au minimum (voir le chapitre 6).

Le ministère de la Défense a déclaré que l'école secondaire intégrée de la BFC de Goose Bay est déjà utilisée à pleine capacité et que la clientèle étudiante augmentera légèrement par suite de l'expansion du projet. Que celui-ci existe ou non, les écoles de la Base ont besoin de rénovations structurales. Dans le chapitre 6, on examine aussi les effets du bruit sur les écoles du secteur de Spruce Park.

Environnement Canada a examiné une ébauche du Plan de gestion des déchets dangereux, et, dans l'étude de faisabilité, on se penche sur les besoins de la région de Happy Valley-Goose Bay, y compris la BFC de Goose Bay, au chapitre du traitement des eaux résiduaires. Les initiatives du ministère de la Défense satisfont aux exigences d'Environnement Canada, qui continuera d'aider le ministère de la Défense à élaborer des méthodes et des stratégies de lutte contre la pollution.

La commission conclut que les autorités compétentes s'occupent de toutes les questions relatives à l'infrastructure et aux services et que l'expansion du projet n'entraînera aucun problème important. Elle encourage le ministère de la Défense, les autres organismes fédéraux, la province et la Ville de Happy Valley-Goose Bay à tenir des discussions plus formelles et plus régulières sur la planification et l'infrastructure.

5.1.2 Le logement

Dans son mémoire, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a signalé que les activités militaires influent beaucoup sur le marché du logement. Il pense qu'une pénurie de logements risquerait de se produire, car, avec l'augmentation du nombre de militaires participant au programme d'entraînement, des civils seraient obligés de laisser à des militaires les habitations qu'ils occupent dans la Base. Comme le taux d'inoccupation est inférieur à 1 p. 100, la demande de logements est déjà élevée à Happy Valley-Goose Bay.

La *Melville Native Housing Association* (MNHA) a insisté sur la nécessité de procurer des habitations convenables et d'un prix abordable aux autochtones. Elle compte déjà 80 personnes attendant de trouver un logement de bonne qualité. En outre, l'Association ne recevra désormais plus aucune aide financière dans le cadre du Programme de logement des autochtones en milieu urbain, que la Société canadienne d'hypothèques et de logement vient d'abolir. La MNHA s'inquiétait tout particulièrement du fait que, comme nous l'avons dit plus haut, des civils devront sans doute quitter les habitations qu'ils occupent actuellement dans la Base, ce qui accroîtra la demande en ville.

Dans les renseignements qu'il a fournis, le ministère de la Défense précisait que le projet va engendrer une modeste demande de logements familiaux à la Base. La Royal Air Force risque en outre de solliciter un plus grand nombre de ces habitations, par suite d'une restructuration de ses effectifs. Le ministère de la Défense exercera donc des pressions pour récupérer des logements actuellement loués à des civils, lesquels devront donc aller habiter ailleurs.

La commission estime que le ministère de la Défense, la municipalité, les organismes de logement et les constructeurs doivent dresser des plans à long terme convenables. Elle reconnaît en particulier que le logement des autochtones à Happy Valley-Goose Bay pose un problème.

19. **La commission recommande au ministère de la Défense de continuer à collaborer étroitement avec la Ville de Happy Valley-Goose Bay, avec la *Newfoundland and Labrador Housing Corporation* (NLHC) et avec la *Melville Native Housing Association* (MNHA) pour surveiller l'évolution de la demande de logements.**
20. **La commission recommande au ministère de la Défense de tenir les personnes concernées au**

courant de ses plans relatifs au déplacement de civils occupant des logements dans la Base.

5.1.3 Préoccupations sociales d'ordre général

D'aucuns ont dit craindre que le projet donne lieu à divers problèmes sociaux d'ordre général. Mentionnons notamment la violence contre les femmes, les maladies transmises sexuellement, la prostitution, la prestation des services sociaux, l'alcoolisme, et des perturbations sociales générales dues au projet.

Le ministère des Services sociaux de Terre-Neuve et du Labrador a décrit sommairement ce dont les habitants de la région bénéficient dans ce domaine. En ce qui concerne les rapports qui existeraient entre la présence des militaires et la violence contre les femmes, le Ministère a fait observer que les services offerts par *Libra House*, un foyer pour femmes battues, sont loin d'être utilisés pleinement; en effet, moins de 800 femmes y ont eu recours depuis sa fondation il y a neuf ans. Il est très rare que des familles militaires fassent appel à ce service; pendant la même période, seulement trois cas de violence contre les femmes ont été signalés dans ce contexte. Le Ministère a ajouté que la BFC de Goose Bay avait mis sur pied le Centre des ressources familiales à l'intention des employés du ministère de la Défense et des personnes à leur charge. En général, le Ministère pense que la ville prospère et croît en grande partie à cause des emplois engendrés par la Base. En outre, comme nous l'avons précisé dans le chapitre 4, les transferts gouvernementaux ou le volume de l'aide sociale à Happy Valley-Goose Bay sont plutôt faibles comparativement à ce que l'on observe dans les localités de taille semblable ailleurs dans la province.

Pendant les audiences, la commission a appris que les services de santé sont actuellement assurés à la région de Goose Bay par les autorités régionales de Grenfell, dont le siège est à St. Anthony. On est en train de réorganiser la Commission des services de santé, dont une succursale du nord et de l'ouest du Labrador aura ses bureaux à Happy Valley-Goose Bay. Un représentant militaire fait partie du conseil d'administration de l'hôpital de Melville, et celui-ci profite d'une excellente coopération de la part des forces armées.

En ce qui a trait aux incidences du projet sur la santé humaine, le ministère de la Santé de Terre-Neuve et du Labrador (MSTNL) a signalé que les données fournies jusqu'ici sur elles sont limitées, car les informations concernent une population réduite; par conséquent, il est difficile d'établir des comparaisons et de tirer des conclusions solides.

Le MSTNL a par ailleurs déclaré que la mortalité causée par des accidents, par des empoisonnements et par des actes de violence est trois fois plus élevée dans les collectivités autochtones du Labrador que dans l'ensemble de la population canadienne. La fréquence des cas de violence familiale se compare à celle observée dans le reste du Canada septentrional. Le contraste existant entre l'état de santé des populations du centre du Labrador et celui des localités du nord s'explique davantage par la moindre qualité de la vie et des conditions sociales dans les collectivités côtières que par une activité quelconque découlant de la présence militaire à

Goose Bay ou dans les zones d'exercices à basse altitude. En général, les problèmes de santé et les difficultés sociales existant dans la région ressemblent à ceux observés dans d'autres populations autochtones du Canada où il n'y a pas de vols militaires d'entraînement.

Dans son mémoire, la province a également affirmé que l'amélioration de l'état de santé des autochtones des localités du nord du Labrador dépendra plutôt de la bonification des conditions sociales et de la qualité de vie que des changements apportés au projet. Le MSTNL a conclu que, si les vols à basse altitude avaient des effets négatifs, on les aurait surtout observés dans la région de Happy Valley-Goose Bay. Or, l'état de santé des habitants de cette ville se compare favorablement à celui des autres localités de Terre-Neuve et du Labrador.

L'alcoolisme pose un problème grave dans toute la région. Bien que l'incidence de l'alcoolisme y soit plus élevée chez les autochtones que dans l'ensemble de la population, la situation étudiée ici ressemble à celle que l'on observe dans d'autres collectivités autochtones du nord canadien. Les ministères de la Santé et des Services sociaux de Terre-Neuve et du Labrador ont tous deux conclu que les problèmes dus à l'alcoolisme s'aggravaient si la BFC de Goose Bay disparaissait. Le programme d'entraînement militaire constitue le fondement d'un solide développement économique au Labrador et d'une amélioration plus poussée des services de santé dans la région.

La province a indiqué dans son mémoire qu'elle n'a pas eu connaissance d'importants problèmes sociaux ou relatifs à la santé humaine, dus aux activités militaires d'entraînement. La fréquence des problèmes sociaux (violence familiale et autre, etc.) n'est pas plus grande dans la région que dans les autres parties du nord canadien. En outre, rien n'atteste qu'il y existe un accroissement de la prostitution, du nombre d'agressions sexuelles, ou de l'incidence des maladies transmises sexuellement.

Afin d'apaiser les craintes exprimées sur diverses questions sociales, le ministère de la Défense a communiqué les résultats des consultations qu'il avait menées auprès de la population locale. Il a ainsi montré que, selon la majorité des habitants, les problèmes sociaux de la région ont beaucoup plus à voir avec le chômage, le manque de débouchés et l'isolement du nord qu'avec la BFC de Goose Bay et le projet. Le ministère de la Défense a conclu que les liens entre celui-ci et les craintes exprimées au sujet des agressions sexuelles et des maladies transmises sexuellement sont minces dans le meilleur des cas et que l'on ne pouvait attribuer aucune aggravation de ces problèmes au projet.

La commission a conclu que l'on n'avait pas prouvé l'existence d'un lien direct entre le projet et les problèmes sociaux et les problèmes relatifs à la santé dans la région. Néanmoins, elle estime qu'il importe d'y réfléchir et de se rappeler notamment que, comme dans d'autres collectivités autochtones du Canada, une partie considérable de la population est âgée de moins de 25 ans. Voilà qui risque d'assujettir à des pressions accrues tous les services sociaux et de santé, à mesure que grandiront les

besoins en éducation et en formation et la demande d'emplois.

La commission encourage les organismes de services sociaux et les instances gouvernementales connexes à constituer un groupe de travail avec le ministère de la Défense (Centre de ressources familiales) pour suivre de près l'évolution des problèmes sociaux (logement, violence familiale, besoins d'une population comptant beaucoup de jeunes, alcoolisme, etc.) et pour élaborer des stratégies et des plans qui permettront de satisfaire aux besoins à venir.

5.1.4 Relations entre la Base et la région

Certaines personnes qui ont témoigné devant la commission ont soutenu qu'il y a des tensions raciales à Happy Valley-Goose Bay et dans toute la région. Un membre de la LIA a déclaré à la commission que le racisme et les préjugés existent dans la région depuis de nombreuses années. Ils sont devenus plus manifestes à Happy Valley-Goose Bay dans les années 1960, quand des Inuit y sont venus de la côte et que l'on a aménagé pour eux un quartier spécial, loin de l'ensemble de la population. D'aucuns ont dit craindre une aggravation du racisme après les audiences, peu importe la conclusion sur laquelle l'examen environnemental déboucherait.

La Ville de Happy Valley-Goose Bay a soutenu que le programme militaire d'entraînement aérien n'avait pas suscité de tensions raciales généralisées dans la collectivité.

La commission croit que le racisme et des tensions sociales existent dans la région. Celles-ci découlent en grande partie de l'angoisse ressentie face aux perspectives d'emploi, vu l'avenir incertain du projet et le fait que les revendications territoriales sont toujours en suspens. Tout le monde profiterait du règlement rapide de ces deux questions. La commission reconnaît aussi que des problèmes de ce genre se rencontrent dans les localités de tout le Canada et que le racisme serait sans doute présent dans la région, que la Base y soit ou non. Le problème s'explique en partie par l'exclusion des groupes autochtones du processus décisionnel. Selon la commission, on réglerait ce problème en faisant participer ces groupes aux travaux de l'Institut dont on propose la création (voir les chapitres 2 et 11) et à ceux de la commission de gestion du troupeau de caribous de la rivière George, dont la mise sur pied est envisagée également. Quand les autochtones sentiront qu'ils prennent part à la prise des décisions les concernant, ils se méfieront moins du gouvernement, et la collaboration prendra peu à peu racine. L'établissement de communications constructives entre les divers groupes ne peut que favoriser l'élimination des tensions dans la région.

Afin de promouvoir la communication et le respect entre son personnel et les alliés, d'une part, et les autochtones de la région, d'autre part, le ministère de la Défense a mis au point des cours pour sensibiliser les employés à la réalité autochtone. L'adoption de mécanismes formels, tels que l'Institut et

la Commission de gestion du troupeau de caribous, est essentielle pour faire naître le respect entre les autochtones et les non-autochtones, mais les rapports quotidiens et spontanés entre les deux groupes revêtent une importance tout aussi grande.

À l'heure actuelle, certains ministères et organismes du gouvernement obligent leur personnel travaillant au Labrador à suivre des cours de sensibilisation transculturelle. La commission encourage les autres organisations et les entreprises de la région à prendre des mesures semblables.

21. **La commission recommande que le ministère de la Défense offre un cours de sensibilisation transculturelle à ses employés civils, aux membres des forces alliées et à tous les militaires des Forces canadiennes arrivant dans la région.**

Pendant les audiences, de nombreux témoins ont affirmé que le grand public ne savait pas grand-chose sur les rôles de l'agent de liaison avec les autochtones et de l'agent de liaison avec la collectivité, et que l'on ne se servait pas des lignes téléphoniques sans frais aux fins du programme de restriction des survols. **La commission a conclu que les titulaires de ces postes n'avaient pas bien assumé leur rôle en matière de communications. Cette question est analysée plus en détail au chapitre 11.**

5.2 Utilisation du territoire

52.1 Importance de l'exploitation des ressources naturelles

Bien que l'EIE parle des économies « ancienne » et « nouvelle » de la péninsule Québec-Labrador, c'est pendant les audiences publiques que la commission a compris comment les peuples de la région avaient réussi à intégrer les deux pour survivre. Chaque collectivité l'a fait à sa manière, d'après la répartition des richesses naturelles et en fonction des emplois salariés qui existaient.

La commission a constaté que peu de personnes croient qu'un mode de vie purement traditionnel suffise aujourd'hui pour survivre. Les dépenses qu'il faut engager pour exploiter les richesses naturelles du territoire, et notamment pour acheter et entretenir le matériel moderne nécessaire à cette fin, constituent en effet une entrave. Chaque personne est obligée de faire la part des choses entre l'obtention de ressources dans le territoire et l'acquisition de revenus grâce à un emploi rémunéré, à des paiements de transfert, etc.

La commission a trouvé que les localités côtières, où les emplois rémunérés sont rares, dépendent énormément des ressources naturelles. La pêche leur procure des revenus et un élément clef de leur régime alimentaire, et le caribou représente une source vitale de nourriture pour les localités côtières septentrionales. Dans le sud, les communautés s'adonnent plutôt au piégeage pour gagner des revenus. Le processus d'exploitation des richesses naturelles et le partage des aliments fournis par la nature présentent une importance culturelle pour les localités côtières.

Dans les collectivités de l'ouest du Labrador, la commission a entendu les témoignages de personnes qui dépendent moins des ressources naturelles, vu les meilleures chances y existant de trouver du travail rémunéré. Par conséquent, les habitants se servent plutôt du territoire à des fins récréatives. Il ne faut cependant pas en déduire qu'ils ne recourent pas beaucoup au territoire pour se nourrir, mais bien qu'ils ont accès à d'autres denrées alimentaires et aux sources de revenus nécessaires pour les acheter.

D'après les témoignages reçus des localités du centre du Labrador, elles dépendent des ressources naturelles dans une mesure intermédiaire par rapport aux deux régions étudiées ci-haut. Beaucoup misaient malgré tout sur l'exploitation de ces richesses, malgré l'existence d'emplois rémunérés. La commission a appris que, dans cette région comme dans l'ouest du Labrador, la consommation de ces richesses est liée de très près à l'existence de bonnes voies d'accès au territoire. En fait, par suite de la construction de la route translabradorienne, l'exploitation des richesses naturelles a augmenté, et elle se pratique maintenant dans des secteurs où seuls quelques adeptes plus fervents se rendaient auparavant, dont les Innu.

Sur la Basse-Côte-Nord du Québec, le degré d'exploitation des richesses naturelles dépend du secteur examiné. Les localités du centre et de l'est recourent beaucoup au territoire et à ses richesses, tandis que c'est moins le cas des populations de l'ouest. La commission a reçu des informations sur l'importance culturelle des richesses naturelles et de l'utilisation du territoire chez les Montagnais de la région.

Comme nous l'avons montré, l'exploitation des richesses naturelles et l'utilisation du territoire font partie intégrante du mode de vie dans la région. Le ministère de la Défense n'a pas essayé de calculer la valeur économique de ces activités, car on l'a informé que les données nécessaires à une telle analyse n'existaient pas. Cette observation vaut particulièrement dans le cas des populations innu, montagnaises et, dans une moindre mesure, inuit, car l'utilisation du territoire revêt pour elles une grande importance culturelle et religieuse qu'il est impossible d'exprimer en dollars.

Le ministère de la Défense a estimé qu'environ 3 000 personnes exploitent les richesses naturelles dans la région. Entre 350 et 600 d'entre elles le font dans les limites de la zone d'exercices à basse altitude (ZEBAs), tout dépendant de l'option d'atténuation choisie. Pendant les audiences, on n'a pas présenté de données particulières révélant des tendances quant à l'utilisation des richesses naturelles et du territoire par les groupes autochtones. En général, le ministère de la Défense a conclu que la plupart des activités, exception faite de la chasse au gros gibier, ont lieu très près des localités et surtout en dehors des ZEBAs. Si l'option B est retenue, le ministère de la Défense estime que les vols à basse altitude risquent d'avoir des incidences sur l'exploitation des richesses naturelles par les collectivités du centre du Labrador, notamment celles de Happy Valley-Goose Bay, Sheshatshit, North West River et Mud Lake. Les localités côtières du nord du Labrador seraient moins touchées.

Par ailleurs, le ministère de la Défense a déclaré que, dans l'ouest du Labrador, la ville de Churchill Falls subira les effets des vols, car une forte proportion (85 p. 100) des activités que ses habitants mènent pour profiter des richesses naturelles ont lieu dans la zone redessinée où le Ministère propose d'exécuter des vols. Quant à la Basse-Côte-Nord du Québec, les habitants de Natashquan/Aguanish, de La Romaine et de Saint-Augustin qui exploitent les richesses naturelles risquent tous de subir les effets des vols à basse altitude dans une certaine mesure, bien que la limite méridionale de la zone d'exercices proposée en sera éloignée d'environ 60 km.

Pendant les audiences, la commission a entendu les témoignages de nombreuses personnes qui font usage des richesses naturelles de la région mais qui n'en dépendent pas pour survivre et selon qui les vols d'entraînement à basse altitude n'ont aucune incidence sur l'exploitation de ces dernières. D'après la commission, il ne faut pas négliger l'importance de l'exploitation des richesses naturelles pour les populations autochtones dans la région visée par le projet ni pour les collectivités environnantes. L'utilisation des ressources naturelles et du territoire continue à faire partie intégrante de la vie dans la région, non pas seulement sur le plan économique, mais aussi des points de vue social, culturel et religieux.

La commission a essayé d'obtenir de bonnes informations sur le nombre de personnes exploitant les richesses naturelles dans le territoire et, plus précisément, dans la zone d'exercices à basse altitude. Le ministère de la Défense a bel et bien fourni des chiffres approximatifs à partir des données recueillies pour l'EIE, mais il subsiste beaucoup d'incertitude à leur sujet. En outre, les informations présentées ne comprenaient aucun détail sur l'exploitation des richesses naturelles et sur l'utilisation du territoire par les Innu et les Montagnais. Ni le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ni le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, le premier finançant le « Programme des avant-postes » et le second l'administrant, n'ont pu fournir des chiffres sûrs au sujet des utilisateurs du territoire, bien que les budgets du programme soient à la hausse.

Tant dans l'EIE que pendant les audiences publiques, on a indiqué à quelles époques de l'année les populations exploitent les ressources naturelles et utilisent le territoire. Il est évident, d'après la commission, que le prolongement de la saison des vols accroîtra considérablement la probabilité que les personnes se trouvant dans le territoire soient survolées. Cela dépendra, bien sûr, du nombre de vols à basse altitude qui seront exécutés en mars et en novembre. À cet égard aussi, on ne sait pas au juste combien de personnes risquent d'être touchées.

La commission conclut qu'il n'existe pas assez d'informations au sujet des incidences du projet sur l'exploitation des richesses naturelles par les autochtones et les non-autochtones.

22. La commission recommande que l'Institut entreprenne des études sur l'ampleur de l'exploitation des richesses naturelles dans le territoire et sur les incidences que les vols à basse altitude risquent d'avoir sur les activités menées par les

autochtones et les non-autochtones dans ce contexte.

5.2.2 Effets du projet sur les Innu et les Montagnais

Le ministère de la Défense comprend que, peu importe s'ils séjournent dans le territoire ou s'ils demeurent dans leurs collectivités, les Innu sont inquiétés par le projet et en subissent les incidences, à cause de la relation qu'ils entretiennent avec la nature. Les vols à basse altitude ont réduit leur « qualité de vie » dans les zones où ils ont établi leurs camps et dont ils utilisent le territoire. Les Innu se sentent moins en sécurité quand ils se déplacent dans le territoire, car ils craignent le passage des avions à réaction. Ils ont fait savoir que, par le passé, la détérioration de leur qualité de vie a eu des conséquences pour leur économie et leur santé. En outre, les Innu se sentent marginalisés et déçus, du fait que leur revendication territoriale n'est toujours par réglée, et ils estiment n'exercer aucune influence sur la façon dont le projet est réalisé.

Il existe certains chevauchements entre les activités menées dans le cadre du projet et l'utilisation du territoire par les Innu. Il est vital de savoir que les emplacements des camps tendent à se trouver sur les trajectoires de vol préférées des pilotes, dans les vallées fluviales et le long des principaux cours d'eau. C'est dans les environs de Sheshatshit, de La Romaine et de Natashquan que la situation est la pire, car plus de la moitié du territoire auquel ces collectivités ont accès est souvent survolée par les avions militaires. Le projet pourrait amener certains Innu à abandonner les camps les plus exposés, à retourner dans leur collectivité, ou à se rendre dans le territoire à des périodes différentes de l'année. Voilà qui risquerait de modifier la dynamique sociale de la communauté, notamment le système d'échanges qui est inhérent au régime foncier des Innu et au succès de leurs façons d'exploiter les richesses naturelles.

Le ministère de la Défense a constaté qu'en dépit du projet, des faits montrent que l'exploitation des richesses naturelles s'est intensifiée au cours des années 1980 (par ex., le nombre de trappeurs dans les localités de Mingan, de Natashquan, de La Romaine et de Saint-Augustin est passé de 118 à 330 entre 1981 et 1987). Le « programme des avant-postes » a amélioré l'accès au territoire, ce qui a également influé sur l'exploitation des richesses naturelles. Le ministère de la Défense s'est aussi intéressé aux données démographiques afin d'en évaluer l'incidence sur la « durabilité » des ressources utilisées par les habitants des collectivités. La population innu a augmenté considérablement depuis 1971 (par ex., celle de Sheshatshit a monté de 74 p. 100, et celle d'Utshimassit, de 140 p. 100). Cette croissance influe sur le nombre de personnes qui tirent leur subsistance de la nature et sur le choix des endroits où elles se rendent, et il convient donc d'en tenir compte quand on s'interroge sur les habitudes adoptées par les populations qui exploitent les richesses naturelles et sur la durabilité de ces dernières.

En ce qui concerne les localités innu et montagnaises, les plus touchées sont Sheshashit, La Romaine et Natashquan (surtout ces deux dernières, à cause de l'importance accrue

accordée aux revenus issus du piégeage). Dans le cas de Sheshatshit, le projet a des incidences sur la chasse au caribou et au petit gibier et sur la pêche.

Le ministère de la Défense a constaté que l'exploitation des richesses naturelles contribue au bien-être physique et psychologique des personnes s'y adonnant, qu'elle permet aux anciens de transmettre aux jeunes générations leurs connaissances du territoire et de ses ressources, et qu'elle favorise aussi les rapports entre les familles et les collectivités. Elle revêt donc une grande importance économique et culturelle.

Le ministère de la Défense a admis que le projet ne peut fournir un emploi à tous ceux et celles qui aimeraient s'intégrer à la nouvelle économie, et qu'aux yeux de ceux qui vivent dans le territoire, c'est peut-être là une intrusion désagréable; il soutient cependant que le projet ne menace à peu près pas, voire aucunement, la recherche d'un meilleur avenir par les populations touchées. Le projet n'empêche pas le nombre de personnes exploitant les richesses naturelles d'augmenter constamment. Le ministère de la Défense estime que l'existence du projet améliore les perspectives des habitants de Sheshatshit qui souhaitent participer à la nouvelle économie dans le centre du Labrador. En outre, la cessation du projet ne réglerait ni les dilemmes ni les problèmes des Innu; elle risquerait en fait de compliquer les choses davantage pour la population de Sheshashit.

Le ministère de la Défense ne met pas en doute la valeur que les Innu attribuent à la terre. Leur mode d'utilisation du territoire risque de changer, mais de nombreux facteurs entrent en ligne de compte à cet égard : la croissance démographique, le fait que les Innu veulent redevenir maîtres de leur propre mode de vie, et leur détermination à régler leurs revendications territoriales avec succès, voilà autant d'éléments qui vont façonner leur avenir.

Le ministère de la Défense a établi que la mise en oeuvre de l'option B aurait des incidences plus marquées sur les activités de la collectivité innu de Sheshatshit. Comme les traditions et la culture innu sont en majeure partie inextricablement liées à l'exploitation des richesses naturelles et à l'utilisation du territoire, les Innu réagissent d'une façon bien particulière à tout projet risquant d'avoir des conséquences pour ces activités.

La commission a appris que d'autres activités dans la région ont contribué aux effets cumulatifs subis par la tradition et la culture innu. À cause de la construction du réservoir Smallwood, les Innu de Sheshatshit ont dû aller ailleurs pour mener certaines de leurs activités afférentes à la terre. L'aménagement de la route translabradorienne a ouvert les terres traditionnelles des Innu à un plus grand nombre d'usagers, ce qui pourrait bien, en fin de compte, les obliger encore une fois à se déplacer vers d'autres territoires. Vu que les exercices aériens à basse altitude ont lieu au-dessus de certaines de leurs terres, il n'est pas étonnant que les Innu s'opposent tant au projet.

Être maître du territoire fait partie intégrante de la notion d'« intégrité territoriale » et est exigé par la culture et la religion traditionnelles; or, les Innu n'ont plus l'impression de

l'être. Ils soutiennent qu'ils ne peuvent échapper aux pressions de leur nouvelle vie communautaire et retourner dans la nature pour se purifier et renouveler leurs croyances, sans être survolés par des avions à réaction. La crainte de se faire survoler ainsi et le bruit de ces appareils les empêchent, semble-t-il, de retourner à la terre; les conséquences de ce résultat font l'objet du chapitre 6.

Malheureusement, la commission n'a pas reçu de preuves concluantes au sujet de l'influence réelle des vols à basse altitude sur le nombre d'Innu se rendant dans le territoire et sur le degré de succès des activités qu'ils mènent pour exploiter les richesses naturelles. Les documents présentés sur l'utilisation du territoire par les Innu ont montré à la commission que les vols à basse altitude gênent cette activité et qu'il faut remédier à cette situation. Une partie de la réponse réside sans doute dans le règlement de la revendication territoriale globale des Innu. Il conviendrait aussi de prendre en compte les opinions de ceux-ci dans le processus de gestion du programme d'exercices à basse altitude et des mesures d'atténuation connexes. Cela ne s'accomplira que si les Innu participent pleinement aux travaux de l'Institut.

La situation des bandes indiennes montagnaises, représentées par le CAM, s'apparente à celle des Innu. Bien qu'ils soient plus éloignés de la zone visée par le projet, les territoires utilisés par les Montagnais chevauchent à certains endroits. La culture et les croyances religieuses des Montagnais ressemblent à celles des Innu, en ce sens qu'elles ont d'importants liens avec la terre. Ici encore, la commission estime que le règlement de la revendication territoriale globale du CAM contribuerait énormément à convaincre les Montagnais de participer à la planification des futurs vols militaires à basse altitude. En outre, la commission encourage fortement leur participation aux travaux de l'Institut, dont la création est proposée.

52.3 Les ressources fauniques : objet de concurrence

Pendant l'examen, d'aucuns ont fait valoir que l'utilisation des ressources fauniques par le personnel du ministère de la Défense et des forces alliées, dans la région visée par le projet, accroissait la pression déjà exercée sur la nature. Ainsi, on a particulièrement mentionné, pendant les audiences, l'utilisation faite du lac *No Name* par le ministère de la Défense. En outre, des questions ont été posées sur les droits de chasse et de pêche des militaires étrangers et sur l'utilisation de guides par eux.

Le ministère de la Défense a précisé qu'il loue le lac *No Name* depuis de nombreuses années. L'endroit a été aménagé à l'origine par la *United States Air Force*; quand celle-ci l'a quitté, le ministère de la Défense s'en est chargé. Il sert maintenant de camp de chasse et pêche réservé aux militaires et aux civils de la BFC de Goose Bay ainsi qu'aux personnes à leur charge. Chacun assume ses propres frais, car aucun budget public n'est consacré au camp. Les usagers de ce dernier chassent et pêchent après avoir obtenu un

permis, et ils recourent à des guides accrédités par la province.

Aux yeux de la commission, c'est là une question concernant la gestion de la faune et ne relevant pas de son mandat. Les représentants du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador ont déclaré que le personnel affecté au projet des vols à basse altitude est assujéti à tous les règlements et règles de la province en la matière.

D'après les données présentées à la commission, il est évident que les ressources fauniques sont exploitées davantage dans le centre du Labrador qu'ailleurs dans la région. Cela semble dû à la fois à l'augmentation de la population et à la construction de la route translabradorienne. Comme nous l'avons dit plus haut, celle-ci a eu pour effet d'accroître l'accès à des territoires où seuls se rendaient auparavant les Innus et les utilisateurs les plus fervents. Cela a modifié considérablement les habitudes des populations qui exploitent les richesses fauniques, dans la collectivité de Happy Valley-Goose Bay et dans les environs.

5.2.4 Parcs et réserves

On a proposé d'aménager un certain nombre de parcs ou de réserves dans la région visée par le projet. C'est la réserve du lac Joseph qui a été le plus souvent mentionnée pendant les audiences publiques. Le ministère de la Défense ne s'est engagé à prendre aucune mesure d'atténuation spéciale à l'égard des parcs, des réserves, ou des sites du Programme biologique international, car aucun n'a encore été officiellement créé. Le ministère de la Défense estime qu'il devrait avoir la priorité sur n'importe lequel des projets de ce genre, car les limites des zones d'exercices à basse altitude auraient été sanctionnées en premier.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador est d'avis qu'en faisant participer le ministère de la Défense à son processus d'évaluation des projets de mise en valeur des terres de la Couronne, il favorisera le règlement des différends possibles. Il estime en outre que les mesures de restriction des survols existant déjà assurent une certaine protection à bon nombre des espèces et des secteurs sauvages en question.

Le gouvernement du Québec n'a présenté aucun mémoire à ce sujet. A l'heure actuelle, on a proposé d'établir un parc dans la partie méridionale québécoise de la zone d'exercices à basse altitude.

La commission ne souscrit pas au point de vue du ministère de la Défense selon lequel il aurait des droits de priorité sur les zones d'entraînement à basse altitude, relativement à la création de parcs et de réserves.

23. **La commission recommande de formaliser dans l'avenir les décisions et les mesures d'atténuation concernant les parcs et les réserves dont la création est proposée, de manière à garantir la protection du milieu naturel et des activités humaines dans les parcs et réserves.**

6.0 INCIDENCES SUR LA SANTÉ

6.1 Gestion du carburant

Dans les mémoires écrits et pendant les audiences, de nombreux participants se sont interrogés sur la gestion du carburant à la BFC de Goose Bay et sur les situations d'urgence aériennes exigeant la vidange de carburant ou le largage de réservoirs en vol.

On s'inquiétait plus particulièrement des effets de l'hydrazine, un carburant toxique transporté à bord des *F-16*. Le ministère de la Défense a déclaré que si un *F-76* s'écrase, le réservoir d'hydrazine demeurera intact, ou éclatera au moment de l'impact, situation où le carburant s'évaporerait rapidement. Dans ce dernier cas, la quantité de carburant répandu dans le milieu (au maximum, 73 litres) serait minime comparativement à celle des autres contaminants présents sur les lieux de l'écrasement.

L'entreposage à la base et le déversement possible d'hydrazine au sol suscitent aussi des craintes. Il existe à la BFC de Goose Bay des procédures spéciales d'entreposage et de manutention à appliquer en cas d'allumage accidentel des groupes d'alimentation de secours d'un *F-76*. Le ministère de la Défense a conclu que l'utilisation d'hydrazine pour les avions *F-16* ne présente aucun risque pour les personnes, l'environnement ou la faune et la flore.

Quand le ministère de la Défense a pris la direction de la Base en 1988, le suintement d'environ 4,5 millions de litres de carburant du parc de stockage des réservoirs faisait problème, et le ministère de la Défense a pris des mesures pour remédier à la situation. Il a signalé que, depuis 1992, on a renforcé avec des digues imperméables six des gros réservoirs aménagés en surface, et l'on doit faire de même pour les autres d'ici 1997 au plus tard.

Environnement Canada s'est inquiété au sujet de l'acheminement et de la livraison de carburant. Le Ministère tenait notamment à savoir s'il existait des mesures efficaces d'intervention rapide en cas d'accident pendant le transport et la livraison de carburant à la BFC de Goose Bay. Le ministère de la Défense a affirmé qu'il avait élaboré un plan d'urgence en cas de déversement de carburant dans l'eau et qu'il avait dressé une liste de toutes les matières dangereuses.

La commission est satisfaite des mesures que le ministère de la Défense a prises pour régler les problèmes relatifs au carburant à la BFC de Goose Bay, et elle pense que les ministères et organismes de l'État dont ces domaines relèvent doivent user de leur autorité de manière à prévenir tout problème dans l'avenir.

6.1.1 Vidange de carburant en vol

Tout au long du processus d'examen, les participants ont exprimé des craintes au sujet du délestage de carburant et des effets que cela a sur la santé humaine, sur la faune et sur la flore. Pendant les audiences, on a également posé des questions sur le dédommagement accordé aux personnes

touchées par la vidange de carburant ou le largage d'un réservoir en vol.

En cas d'urgence, le pilote est parfois obligé de larguer ses réservoirs en vol. D'habitude, ceux-ci se brisent au moment de l'impact au sol, et le carburant se répand dans l'environnement. Le « Plan d'action environnemental » du ministère de la Défense décrit la procédure à suivre pour récupérer les réservoirs largués et remédier aux déversements de carburant. Le ministère de la Défense a signalé qu'au cours des trois dernières saisons de vol, un seul équipage a dû larguer ses réservoirs à Goose Bay. Si un réservoir cause des dégâts quand il s'écrase au sol, on peut réclamer un dédommagement auprès du ministère de la Défense grâce à une procédure établie à cet effet.

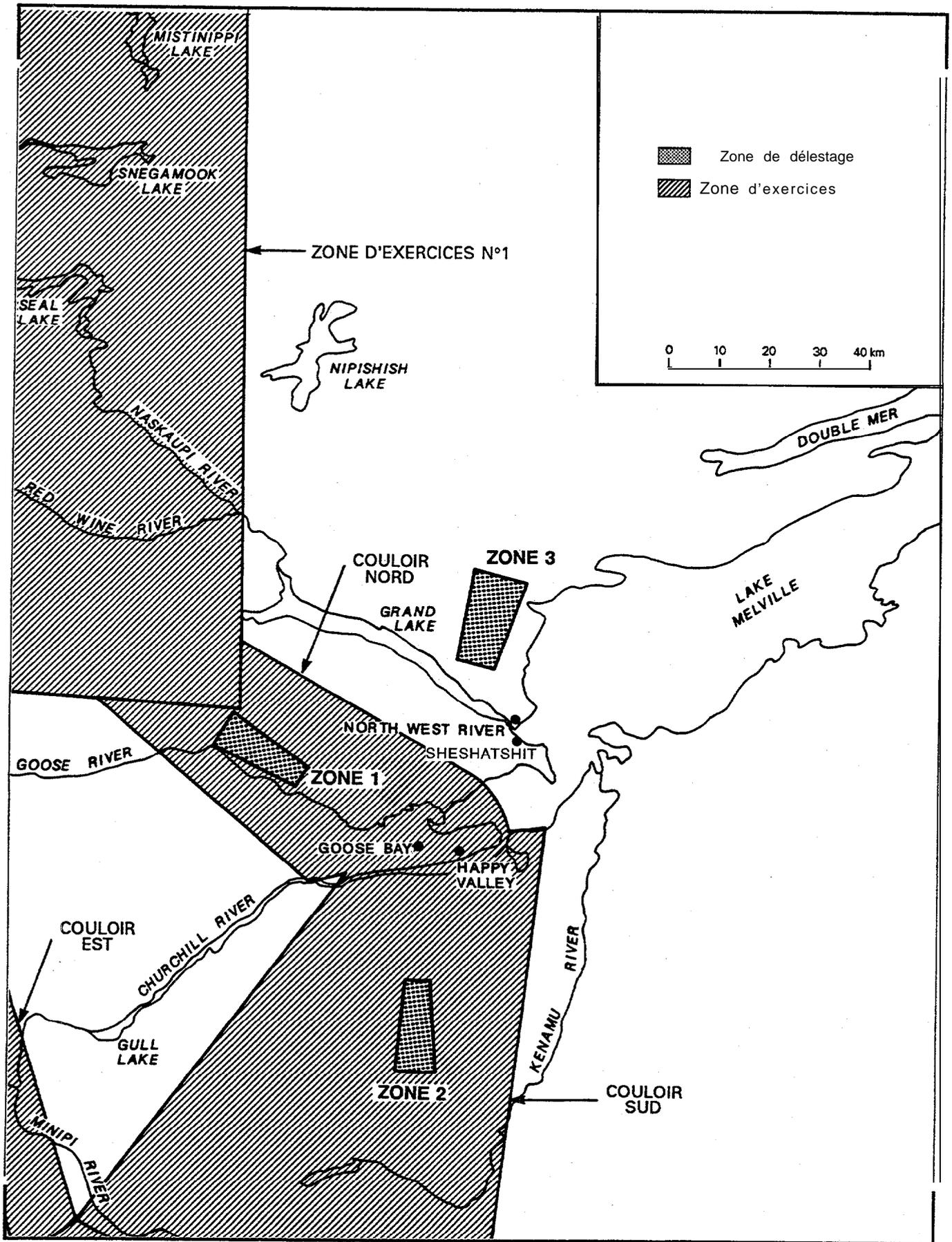
Il arrive souvent qu'un équipage doive délester du carburant, mais le nombre de situations d'urgence où cela s'impose demeure minime par rapport au nombre total de vols exécutés. Par exemple, il y a eu 16 délestages de carburant en 1992 sur un total d'environ 7 000 vols d'entraînement à basse altitude. Le ministère de la Défense désigne trois secteurs, tous situés à moins de 30 km de Goose Bay (voir la Figure 4), où les pilotes doivent se diriger pour vidanger le carburant excédentaire en cas d'urgence en vol. Normalement, le délestage se fait à 2 000 pieds d'altitude; tout dépendant de la quantité de carburant délestée, de la vitesse de l'avion, ainsi que de la vitesse et de la direction du vent dans le secteur, le carburant se répand dans une vaste zone et il s'évapore en grande partie pendant qu'il tombe au sol. D'après des modèles conçus par le ministère de la Défense, entre 3 p. 100 et 28 p. 100 du carburant arrive jusqu'au sol, selon l'altitude de délestage, la vitesse du vent, et la quantité ayant été vidangée.

Bien qu'Environnement Canada souscrive à la conclusion du ministère de la Défense, à savoir que la dispersion de carburant au-dessus d'un vaste secteur pendant une situation d'urgence n'est pas censée porter gravement atteinte à l'environnement, il estime que l'on ne s'est pas suffisamment interrogé sur les cas où sont largués en vol des réservoirs qui se brisent au contact du sol.

La commission conclut que, même si elle n'a reçu aucune preuve concluante établissant que le délestage de carburant par des avions volant à basse altitude n'a eu aucune incidence grave sur la santé humaine, le public continue de s'inquiéter beaucoup à ce sujet. Il conviendrait que l'Institut dont on a proposé la création étudie en priorité les conséquences du délestage de carburant. S'il est établi que cette mesure a des effets, il faudrait porter la question à l'attention de l'organisme compétent pour qu'il prenne les mesures voulues.

24. **La commission recommande au ministère de la Défense de communiquer aux organismes de réglementation les coordonnées cartographiques de tous les lieux où du carburant sera délesté dans l'avenir.**

Figure 4 - Zones de délestage de carburant



25. **La commission recommande que, dans le cadre de l'étude sur les concentrations d'hydrocarbures dans les secteurs de délestage de carburant, on examine aussi le comportement des hydrocarbures non gazeux dans les systèmes aquatiques.**

6.2 La qualité de l'air

Beaucoup se sont inquiétés de l'effet que le flux d'échappement des avions à réaction passant à basse altitude a sur la qualité de l'air dans les zones d'exercices et autour de la BFC de Goose Bay, et ils ont notamment mentionné les incidences sur la chaîne alimentaire (pour plus de détails, voir la section 7.5). Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et Environnement Canada ont également exprimé des craintes au sujet des concentrations de dioxyde d'azote.

Afin d'évaluer les incidences sur la qualité de l'air, le ministère de la Défense a d'abord examiné la quantité et la nature des contaminants (surtout le monoxyde de carbone) répandus par les avions à réaction par heure de vol, puis il a multiplié le résultat obtenu par le nombre total d'heures de vol, soit 18 000. Il s'est ensuite servi de modèles pour voir ce qui arrive aux gaz. Il a ainsi pu établir qu'une certaine quantité tombe au sol, mais que la qualité de l'air, de l'eau ou du sol ne subit aucun changement important. Le ministère de la Défense a conclu, dans son étude, qu'en ce qui concerne la qualité de l'air, le pire problème n'était pas lié aux vols militaires, mais plutôt aux précipitations acides émanant de sources situées dans le centre du Canada et aux Etats-Unis. Selon Environnement Canada, les concentrations de monoxyde de carbone ne suscitent aucune crainte, car elles seraient inférieures aux seuils de sécurité, même si le programme de vols prenait l'expansion proposée.

Environnement Canada a constaté que, même si les concentrations de dioxyde d'azote, mesurées par le ministère de la Défense dans les environs de la BFC de Goose Bay, n'ont pas excédé les maximums acceptables d'après les Objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant, des modèles montrent que ces seuils risquent d'être dépassés si les conditions de dispersion sont mauvaises et quand le nombre de vols atteint son maximum. Environnement Canada estime que le programme de surveillance de la qualité de l'air, proposé par le ministère de la Défense, devrait aider à vérifier les augmentations prévues des concentrations de dioxyde d'azote, et il a offert au ministère de la Défense de soutenir l'exécution de ce programme et de l'aider à en interpréter les résultats.

La commission reconnaît que des craintes fondées existent au sujet de la qualité de l'air et que l'Institut, dont on propose la création, devrait mettre sur pied un programme de surveillance à cet égard, notamment en ce qui concerne le dioxyde d'azote. S'il détecte des concentrations dommageables, il devra demander aux autorités compétentes de prendre les mesures qui s'imposent.

La commission conclut que le ministère de la Défense doit envisager d'utiliser des prévisions en temps réel des

conditions météorologiques qui influent sur la dispersion, afin de planifier le programme quotidien de vols et d'éviter ainsi de faire décoller les appareils quand de mauvaises conditions de dispersion risquent d'entraîner le dépassement des seuils acceptables afférents à la qualité de l'air ambiant.

6.3 La gestion des déchets dangereux

Des intervenants ont exprimé des inquiétudes sur la gestion des déchets dangereux et d'autres matières toxiques utilisées dans le cadre du projet. Dans sa présentation écrite, en particulier, Environnement Canada a donné à entendre qu'il convenait d'accorder plus d'attention à la gestion des matières dangereuses, vu les problèmes que la gestion des déchets avait posés dans le passé et qui avaient été signalés dans l'EIE. Pendant les audiences, on s'est aussi inquiété de la gestion des biphényles polychlorés (BPC).

Relativement à la gestion des BPC, le ministère de la Défense a affirmé que 900 kg de cette matière issue d'utilisations antérieures étaient entreposés à la BFC de Goose Bay, qui n'en emploie pas à l'heure actuelle. Si l'on en découvre d'autres quantités, le ministère de la Défense dispose d'un lieu d'élimination des déchets dangereux où elles pourront être stockées jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise à leur sujet.

Environnement Canada sait que la Base existe depuis plus de 50 ans et que la majorité des dommages causés à l'environnement l'ont été avant que le ministère de la Défense assume la direction de l'endroit en 1988. De concert avec Environnement Canada, le ministère de la Défense a dressé un plan de redressement afin de s'attaquer à bon nombre des problèmes écologiques dont il a hérité à la Base. Il a accompli d'énormes progrès dans le repérage des problèmes et dans l'adoption de mesures d'atténuation et de contrôle. A titre d'exemple, citons le « Plan d'action environnemental » établi par le ministère de la Défense. Le ministère fédéral de l'Environnement se réjouit des efforts déployés par ce dernier et il continuera de l'aider à élaborer des stratégies de lutte contre la pollution. Environnement Canada est résolu à consulter d'une façon soutenue le ministère de la Défense et à mener des inspections à la BFC de Goose Bay afin de garantir l'observation des règlements qu'il est chargé de faire appliquer.

Le ministère de la Défense a par ailleurs déclaré qu'à l'heure actuelle, il affecte 30 000 \$ par jour à l'étude des questions environnementales intéressant la BFC de Goose Bay. De toutes les bases aériennes du pays, c'est elle qui dispose du plus gros budget consacré à l'environnement, et elle est la première à avoir un officier chargé des questions environnementales. Le ministère de la Défense a souligné qu'il a fait preuve de son sens des responsabilités environnementales quand il a pris la direction de la Base, en exécutant une étude écologique de référence et en dressant un plan d'action qui a permis de cerner les problèmes environnementaux. Bien que le ministère de la Défense n'ait pas causé ces derniers, il a élaboré un plan environnemental quinquennal dont la mise en oeuvre pourrait lui coûter 32 millions de dollars.

Santé Canada accepte le Plan d'action environnemental du ministère de la Défense et estime que son plan de gestion des déchets garantira la qualité de l'eau potable et la surveillance des dépôts de déchets dangereux.

6.4 Le bruit

6.4.1 Mesure du bruit

L'amplitude du son, ou « sonie », s'exprime en décibels (dB); c'est une échelle numérique indiquant la force des sons. Il existe plusieurs échelles de mesure à cet égard, mais la plus courante s'appelle « niveau acoustique pondéré A » [dB(A)], et elle reproduit les caractéristiques de la réaction de l'oreille humaine à l'intensité du bruit. D'après cette échelle, les bruits de tous les jours varient normalement entre 30 dB(A) (milieu très tranquille) et 100 dB(A) (milieu très bruyant). Quand deux personnes se tenant à environ 2 mètres l'une de l'autre conversent, le niveau sonore atteint environ 65 dB(A). En général, une diminution de 10 dB(A) crée l'impression que l'intensité du son a été réduite de moitié; en revanche, une augmentation de même importance fait paraître le son deux fois plus fort qu'auparavant. Par exemple, un camion diesel engendrant un bruit de 90 dB(A) peut sembler deux fois plus bruyant qu'un réveille-matin produisant un bruit de 80 dB(A).

Il existe différentes façons de mesurer le bruit. On peut calculer le niveau sonore maximal d'un événement donné : par exemple, au cours d'un survol, le bruit atteint son intensité maximale quand l'aéronef passe directement au-dessus de l'observateur. D'habitude, on fait ce genre de mesure, souvent appelées « calculs du niveau maximal de pression acoustique » (L_{max}), par rapport à l'effet que l'événement a sur des activités courantes : jusqu'à quel point le bruit mesuré gêne-t-il la conversation, ou dérange-t-il une personne qui dort?

On examine aussi l'incidence cumulative du bruit au cours d'une période donnée : par exemple, celle de décollages et d'atterrissages fréquents à un aéroport. Le « niveau acoustique équivalent » (L_{eq}) indique la pression acoustique régulière et soutenue qui contiendrait, au cours de la période considérée, la même énergie sonore qu'une série de bruits indépendants ajoutés au bruit de fond. Cette mesure est utile pour étudier des facteurs tels que les niveaux de nuisance dans la collectivité et la perte auditive des habitants au fil du temps. On peut mesurer l'incidence cumulative du bruit à l'issue d'une période de n'importe quelle durée : 15 minutes, une heure, ou 24 heures, par exemple.

Aux environs des aéroports, le bruit est le plus souvent décrit en fonction de courbes d'intensité sonore cumulative. Le paramètre le plus largement utilisé au Canada s'appelle « courbe de prévision d'ambiance sonore », ou courbe NEF. On obtient ces courbes grâce à des modèles informatiques qui prennent en compte des facteurs comme les types d'aéronefs et les pistes utilisées, et qui supposent que le nombre quotidien de mouvements aériens (nombre de décollages et d'atterrissages exécutés par un seul aéronef, multiplié par le nombre d'aéronefs) est égal à celui observé au

cours de la « journée de pointe ». Il importe de signaler que, dans 95 p. 100 des cas, le nombre de ces mouvements quotidiens est inférieur à celui enregistré au cours d'une telle journée.

Les lignes directrices de Transports Canada précisent qu'il ne doit y avoir aucun aménagement urbain à l'intérieur de la courbe NEF 30, bien qu'avec une isolation phonique appropriée, on puisse aller jusqu'à la courbe NEF 35. Aux fins de l'approbation des hypothèques, la Société canadienne d'hypothèques et de logement utilise la courbe NEF 25 comme point de repère.

6.4.2 Taux de crescendo/decrescendo et effet de surprise

Quand on essaie d'évaluer les effets des survols, le taux auquel l'intensité du bruit s'accroît et décroît (le « taux de crescendo/decrescendo ») dépend surtout de l'altitude de l'avion, de sa vitesse et de la distance latérale existant entre sa trajectoire de vol et l'observateur au sol. La distance que le bruit parcourt et la direction d'où il vient comptent aussi beaucoup. Plus la distance latérale est grande, moins le taux de crescendo/decrescendo est marqué; réduire la vitesse de l'aéronef et accroître l'altitude de ce dernier ont un effet semblable.

Le taux de crescendo/decrescendo est important pour mesurer l'intensité de l'effet de surprise et des dérangements que les survols provoquent chez les êtres humains et les animaux. Le ministère de la Défense suppose que les bruits dont le taux d'amplification dépasse 15 dB(A)/seconde causent un effet de surprise. Afin de quantifier cet effet, on apporte habituellement des corrections pouvant varier de 0 dB(A), dans le cas des taux de crescendo/decrescendo inférieurs à 15 dB(A), à 11 dB(A), dans celui des taux de 150 dB(A)/seconde ou plus.

La commission a reçu des témoignages sur l'utilisation de ces techniques de mesure par le ministère de la Défense et sur leur valeur pour ce qui est de juger des incidences du bruit sur la santé. Selon les critiques; dans bon nombre des informations qu'il a fournies, le ministère de la Défense n'a pas indiqué le degré d'incertitude des prédictions faites. Ils ont fait valoir que le ministère de la Défense aurait dû prendre plus de facteurs en compte pour évaluer les incidences du bruit sur la santé, dont les suivants : le degré d'exposition antérieur des populations visées, leur comportement et leur état de santé antérieurs, et les interactions avec d'autres variables environnementales. Les critiques ont affirmé que ces facteurs ont une importance fondamentale lorsqu'il s'agit de mesurer l'ampleur des incidences du projet sur certains groupes, tels que les Innu, qui passent une bonne partie de leur temps dans les territoires survolés.

La commission a pris note de ces observations. Elle reconnaît que le degré élevé d'incertitude l'empêche de formuler des conclusions fermes sur les incidences du bruit et qu'en ce qui concerne le projet, c'est le bruit qui influe le plus sur la santé humaine.

6.4.3 Incidences sur la santé

Au cours de l'examen, de nombreux experts et membres de la collectivité ont parlé des incidences du bruit sur la santé. Bon nombre des préoccupations exprimées à cet égard reposaient sur des éléments théoriques et hypothétiques, et, dans bien des cas, les témoignages se contredisaient ou n'aboutissaient à rien de concluant. La commission a constaté que le bruit et ses effets sur la santé représentent l'un des aspects les plus épineux, les plus complexes et les plus incertains du projet, ce qui l'a amenée à se fier beaucoup aux témoignages des personnes directement touchées par le bruit, que ce soit dans les environs de l'aéroport ou dans les territoires survolés.

Généralement, les incidences du bruit sont réparties en deux catégories distinctes : celles que subissent les riverains de l'aéroport, et celles qui touchent les personnes utilisant le territoire. La distinction fondamentale existant entre les deux catégories tient au fait que, dans les environs de l'aéroport, les habitants sont exposés au bruit causé par le fonctionnement régulier de ce dernier, tandis que, dans le territoire, ce sont surtout les survols occasionnels qui influent sur les personnes.

6.4.3.1 Incidences subies dans les environs de l'aéroport

En ce qui concerne les incidences du bruit près de l'aéroport, on a mis l'accent sur la collectivité de Spruce Park (qui le borde et qui compte plus de 900 habitants) et sur les effets du bruit causé par les décollages et les atterrissages. Certains participants ont affirmé que le niveau du bruit à Spruce Park et dans les environs constituait un plus grand problème qu'à l'intérieur des territoires. Les effets examinés étaient les suivants : gêne; dérangement de certaines activités; effets sur la tension artérielle, sur l'acuité auditive, sur les femmes enceintes et sur les enfants à naître; et effets sur la capacité d'apprendre et sur le développement des enfants.

Le ministère de la Défense a affirmé que Spruce Park était le secteur risquant le plus de subir des effets négatifs. Dans une année de pointe, les habitants de l'endroit seront exposés à une ambiance sonore (NEF) d'un niveau variant entre 36 et 46, tandis que ceux de Hamilton Heights et d'ailleurs, dans la BFC de Goose Bay, se trouveront en dehors de la courbe NEF 35.

a) Gêne

Il est difficile de définir la gêne causée par le bruit, car elle dépend généralement de l'attitude de la personne face à la source du bruit. Comme un expert l'a dit, les habitants de Spruce Park risquent moins d'être ennuyés par le bruit que les utilisateurs des territoires, car beaucoup d'entre eux profitent du projet (emplois, etc.), tandis que de nombreuses personnes séjournant dans les territoires n'en bénéficient aucunement. C'est pourquoi il faut examiner le niveau de gêne par rapport à la source du bruit. Pendant les audiences, quelques habitants de Spruce Park ont informé la commission que le bruit ne les gênait pas.

Après avoir comparé les niveaux de bruit à ceux relevés dans des situations semblables ailleurs, un expert a conclu que le niveau de gêne à Spruce Park serait élevé. Avec l'augmentation du nombre de vols, le ministère de la Défense a prédit que le NEF atteindrait 46. Un expert a fait observer que ce sont là des niveaux d'exposition élevés par rapport à ceux auxquels d'autres populations sont exposées.

Dans un mémoire, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a déclaré que les craintes exprimées au sujet de l'intensité du bruit des avions à réaction, tant à l'aéroport que dans la zone d'entraînement, étaient en grande partie non fondées. La province croit que les niveaux de bruit à Spruce Park, bien que gênants pour certains, ne causeront aucune perte auditive ni d'autres effets physiologiques aux habitants. Elle a ajouté que le ministère de la Défense a restreint les heures où il est permis de pousser les moteurs et de décoller, et qu'il a construit une levée de terre antibruit.

La province a précisé en outre qu'il existait maintenant des restrictions pour la construction domiciliaire dans les secteurs très bruyants de Happy Valley-Goose Bay. Le plan municipal l'interdit en effet dans les endroits situés à l'intérieur de la courbe NEF 35.

La commission exhorte les autorités à appliquer rigoureusement les plans interdisant la construction domiciliaire dans les zones situées à l'intérieur de la courbe NEF 35.

Le ministère de la Défense a constaté que, dans les études sur le bruit, on admet généralement que le niveau de bruit n'est qu'un des nombreux facteurs qui, combinés avec d'autres sources d'irritation, influent sur le degré de gêne d'une population exposée au bruit. Le ministère de la Défense a indiqué qu'un sondage mené en 1988 auprès des habitants de Spruce Park avait donné les résultats suivants : 10 p. 100 d'entre eux se disaient « très gênés » par le bruit, 27 p. 100, « gênés moyennement », et 35 p. 100, « légèrement gênés ». Le ministère de la Défense a ajouté que le niveau de gêne risque de monter, car il s'attend à ce que la courbe NEF s'élève de 3 dB(A) dans certains secteurs de Spruce Park. Il a conclu que, dans le voisinage immédiat de l'aéroport, le niveau de gêne dû au bruit est moyen dans l'ensemble.

D'après le ministère de la Défense, la situation de Goose Bay doit être comparée à celle existant près des aéroports de Toronto et de Vancouver. Non seulement beaucoup plus de personnes vivent à l'intérieur des mêmes courbes NEF dans ces deux métropoles, mais encore le bruit y est certainement plus continu qu'à Goose Bay. En outre, le ministère de la Défense a signalé que, même si les mouvements aériens à Goose Bay produiront des niveaux de bruit plus élevés à certains moments de la journée, le contexte de la Base est probablement préférable, en ce sens que les habitants ne subissent presque aucun bruit dû aux avions pendant une partie importante de la journée et que l'activité est très limitée pendant les heures normales de sommeil et durant l'hiver.

Bien que les sondages aient révélé l'existence de niveaux de gêne importants à Spruce Park, des habitants ont dit à la commission que le bruit ne les importunait aucunement. La

population semblait tout à fait disposée à accepter cet inconvénient en échange du bien-être socio-économique. Pour les habitants, le bruit ne fait pas problème; on s'y habitue; c'est le « bruit de l'argent », le fondement de la prospérité locale. **La commission conclut cependant que la gêne due au bruit de l'aéroport existe bel et bien.**

b) Perturbation des activités

En ce qui concerne la perturbation de certaines activités, telles que le sommeil, par le bruit, un expert a établi que le sommeil d'une partie importante de la population de Spruce Park sera probablement troublé, surtout que l'on envisage d'augmenter sensiblement le nombre de vols de nuit. Ces vols peuvent engendrer des bruits dont le niveau maximum (L_{max}) dépasse 65 dB(A) dans les logements (les fenêtres étant fermées) de Spruce Park. Voilà qui est énorme, quand on sait que, dans une maison, le seuil de perturbation du sommeil se situe d'habitude aux environs de 50 dB(A) (L_{max}). Par conséquent, de nombreuses personnes seront dérangées dans leur sommeil.

Après avoir étudié les documents scientifiques appropriés, le ministère de la Défense a conclu qu'il est très difficile de prédire avec précision les effets du bruit sur le sommeil. Bien que le nombre de vols de nuit augmentera dans l'avenir, les incidences en seront compensées légèrement par les levées de terre antibruit aménagées au bout des pistes 26 et 34. Le ministère de la Défense a souligné que la plupart des « vols de nuit » auront lieu tôt au printemps et à la fin de l'été, probablement en soirée à des heures où la majorité des adultes ne se seront pas encore couchés. Cependant, quelques vols de nuit auront sans doute lieu au milieu de l'été, et les habitants de Spruce Park risquent alors d'être perturbés dans leur sommeil. Le ministère de la Défense a fait observer que les jeunes enfants de Spruce Park, qui doivent dormir pendant le jour, seront exposés à plus de bruit que les adultes pendant leur sommeil; en revanche, le fait que les enfants semblent alors être moins sensibles au bruit que les adultes (ils supportent 10 dB(A) de plus) pourrait compenser partiellement cet état de choses.

D'après un sondage mené par le ministère de la Défense auprès des habitants de Spruce Park en 1988, 2 p. 100 de ces derniers ont dit que le bruit des avions les réveillait souvent, et 39 p. 100, à l'occasion.

Le ministère de la Défense suppose que les malades de l'hôpital de Melville sont particulièrement vulnérables, car ils dorment pendant le jour. À l'heure actuelle, l'hôpital est situé sur la courbe NEF 26, mais il finira (dans une année de pointe) par se trouver environ sur la courbe NEF 29. Selon le ministère de la Défense, le nouvel hôpital (voir le chapitre 5), qui sera construit ailleurs, sera beaucoup moins exposé au bruit.

Le ministère de la Défense a déclaré, dans ses documents, qu'étant donné les niveaux de bruit relevés à Spruce Park, il est logique de supposer que bon nombre des survols gêneront sensiblement les conversations. Il a conclu que le niveau de gêne à cet égard est moyen à Spruce Park, et que les

pires effets se produiront probablement dans les écoles, où l'enseignement et l'apprentissage risquent d'être perturbés.

Pendant les audiences publiques, la commission a entendu un certain nombre d'habitants de la ville lui dire qu'ils n'avaient aucunement à se plaindre du bruit et qu'ils élevaient des enfants « en bonne santé » en dépit des incidences supposément attribuées au bruit.

La commission conclut que la perturbation du sommeil risque de faire problème. Elle a formulé sa sixième recommandation à cet égard dans le chapitre 3.

c) Effets sur la tension artérielle

En tentant de mesurer les effets du bruit sur la tension artérielle, le ministère de la Défense et les experts ont constaté qu'il était difficile de les distinguer d'autres facteurs. Néanmoins, ils ont observé que des effets nuisibles sont possibles. Un bruit puissant et soudain causant un saisissement influe de toute évidence à court terme sur la tension artérielle.

En examinant les documents spécialisés, le ministère de la Défense a trouvé des études indiquant l'existence possible d'un rapport entre le bruit et la tension artérielle (les travaux révélaient que la consommation de médicaments pour affections cardiovasculaires et d'hypotenseurs augmentait à mesure que grandissait l'exposition au bruit). Parallèlement, le ministère de la Défense a conclu que de nombreuses incertitudes (relatives à la méthodologie, par ex.) empêchent quasiment d'en arriver à une conclusion rapide et sûre. Quoi qu'il en soit, il importe de reconnaître l'existence de certains risques pour les habitants les plus exposés, soit ceux vivant près de Goose Bay (Spruce Park). Cependant, vu qu'une faible augmentation de la tension artérielle, quand on en observe effectivement une, ne constitue pas nécessairement une menace à long terme pour la santé des intéressés, le ministère de la Défense a conclu que le bruit avait des effets négatifs minimes sur la tension artérielle des habitants de Spruce Park.

d) Effets sur l'acuité auditive

Les experts ont fait savoir que les renseignements recueillis au sujet des effets du bruit causé par le projet sur l'acuité auditive des habitants n'étaient pas concluants et que d'autres études s'imposaient. On prédit que l'intensité du bruit dû aux décollages des aéronefs atteindra de 75 à 95 dB(A) à l'extérieur des habitations et des écoles de Spruce Park. Cependant, comme on ne connaît pas le pourcentage du temps où le niveau de bruit dépassera 75 dB(A), il est difficile de prédire l'ampleur de la fatigue auditive.

Dans son mémoire, la ville de Happy Valley-Goose Bay a fait observer que le ministère de la Défense avait tenté de réduire l'intensité du bruit en construisant des levées de terre antibruit.

Le conseil municipal de North West River a affirmé que l'utilisation de fusils de chasse, de scies mécaniques et de motoneiges endommageait sans doute plus l'ouïe que le bruit des avions.

Les employés de la Base et leur syndicat n'ont signalé aucun cas où les vols à basse altitude auraient causé une perte auditive.

Un expert de Santé Canada a conclu, après avoir étudié les documents spécialisés pertinents, que la population vivant près de Goose Bay, où l'ambiance sonore dépasse le niveau 37, ne risque pas de subir des pertes auditives importantes, étant donné que, dans le pire des cas à Spruce Park, l'exposition maximale atteint environ L_{eq} 74 dB(A). En outre, il a déclaré que ces niveaux sont sans doute moins élevés en réalité si l'on prend en compte le fait que les personnes ne sont pas toujours à l'extérieur quand les avions décollent ou atterrissent.

Le ministère de la Défense a conclu que les habitants des environs de l'aéroport de Goose Bay ne risquaient pas beaucoup de subir des pertes auditives. D'après l'ensemble des études qu'il a consultées, 75 dB(A) constitue un seuil sûr d'exposition au bruit à long terme (L_{eq}) (c'est-à-dire 24 heures par jour pendant de nombreuses années). Bien que l'on ait estimé qu'à Spruce Park, le L_{eq} annuel se situe entre 70 et 75 dB(A) à l'extérieur, le ministère de la Défense a supposé qu'en réalité, ce niveau est inférieur à 70 dB(A) parce que les habitants ne passent pas tout leur temps à l'extérieur, comme Santé Canada l'a fait observer, et que les levées de terre antibruit réduisent encore davantage l'intensité du bruit. Comme le niveau de bruit à Spruce Park n'atteint pas 70 dB(A), le ministère de la Défense conclut qu'il n'y existe aucun risque de perte auditive.

Épousant le point de vue du ministère de la Défense et des organismes gouvernementaux compétents en la matière, la commission conclut que les habitants des environs de la BFC de Goose Bay ne risquent de subir aucune perte auditive digne de mention. En tirant cette conclusion, la commission souligne qu'aucun fait concret ne lui a été présenté liant le projet à la perte d'acuité auditive.

e) Effets sur les femmes enceintes et les foetus

Des études ont montré qu'il existait un lien entre le faible poids d'un enfant à la naissance et l'exposition au bruit d'aéronefs. Un expert a déclaré qu'il existe fort probablement un rapport entre l'exposition au bruit et l'augmentation de la tension artérielle de la mère, et qu'il est logique de supposer qu'une telle hausse de la tension artérielle réduit l'apport de sang au fœtus et la croissance de ce dernier.

La plupart des experts et le ministère de la Défense ont constaté que les études concernant les effets du bruit sur le fœtus ont abouti à des résultats quelque peu inconséquents. Il semble que l'effet possible ait été une réduction légère du poids à la naissance, sans que les risques de malformation aient augmenté. Dans le cas qui nous occupe, la population à risques semble, encore une fois, se composer surtout de résidents de Spruce Park, dont l'exposition au bruit est relativement élevée; cependant, ils ont été exposés au bruit nettement moins que les personnes en milieu de travail industriel ayant fait l'objet de certaines études. Le ministère de la Défense a conclu que les effets que le bruit des aéronefs peut avoir sur le fœtus sont minimes.

L'expert de Santé Canada a conclu qu'aucun élément ne prouve que le bruit des avions à l'aéroport de Goose Bay fait augmenter l'incidence des maladies non auditives, telles que les affections cardiovasculaires et les maladies mentales ou psychosomatiques, ou qu'il donne lieu à des naissances anormales. Selon lui, peu d'études rigoureuses ont porté sur cette question et prouvent le contraire. Il a reconnu que certaines avaient montré que le bruit des aéronefs a des effets nuisibles, mais elles comportaient des lacunes méthodologiques et aboutissaient à des conclusions contradictoires.

Bien que les informations présentées à la commission n'étaient pas concluantes, celle-ci convient avec Santé Canada et le ministère de la Défense que, s'il existe des effets, ils sont minimes.

f) Effets du bruit sur les écoles de Spruce Park

Aux audiences, des experts et la commission elle-même se sont inquiétés des effets du bruit sur les écoles de Spruce Park, qui se trouvent actuellement entre les courbes NEF 35 et 40. D'après les lignes directrices de Transports Canada, on ne peut pas construire d'écoles là où le bruit dépasse le niveau NEF 35, même si elles sont conçues selon des normes spéciales d'atténuation du bruit des avions.

On craignait que le bruit des avions gêne l'écoute et la communication entre professeurs et élèves. Un expert a précisé que, si le niveau de bruit s'élève à 45 dB(A), les personnes doivent élever la voix pour communiquer entre elles. Or, on s'attend à ce que la pression acoustique maximale (L_{max}) dans les écoles de Spruce Park atteigne des crêtes approximatives de 80 dB(A). Voilà qui aura des conséquences importantes pour l'étude et l'apprentissage.

Certains participants aux audiences ont conclu que ce serait sans doute les jeunes enfants qui subiraient les pires effets pendant l'étape de l'apprentissage de la parole et du langage à l'école. C'est une vérité bien connue qu'une réduction temporaire de la capacité auditive, par suite de l'exposition à un bruit intense, risque de limiter la communication et de retarder l'acquisition de la parole et du langage.

Pendant les audiences, on a précisé que le niveau de bruit ne peut dépasser 30 dB(A) dans la salle de classe sans gêner la communication verbale. Un expert a constaté qu'à l'école élémentaire de Spruce Park et à l'école secondaire de la Base, le niveau de bruit excède d'au moins 30 dB(A) ce maximum. En outre, on a précisé que le seuil d'inconfort se situait à environ 50 dB(A), niveau auquel les professeurs devaient déployer un effort plus grand pour se faire comprendre. Comme le ministère de la Défense l'affirme dans un document, on a relevé une pression acoustique maximale (L_{max}) de 81 dB(A) dans une salle de classe de la Robert *Leckie Intermediate School*, pendant le décollage d'un avion sur la piste 26, et un maximum de 79,5 dB(A) dans un logement de Spruce Park, au décollage d'un avion sur la piste 08. Ces niveaux de bruit obligerait deux personnes se trouvant à un ou deux mètres l'une de l'autre à élever la voix pour communiquer entre elles.

Le ministère de la Défense a rappelé que les levées de terre antibruit réduisent un peu le bruit parvenant aux écoles de

Spruce Park. Il a certes admis que les écoles se situaient dans un secteur où les courbes NEF sont trop élevées, mais il a affirmé que, dans Spruce Park, il est concevable de penser que les effets sont moindres, vu que la plupart des bruits risquant de déranger les personnes ne se produisent pas régulièrement toute la journée, mais surtout pendant les décollages et les atterrissages des avions. Le ministère de la Défense a conclu que les effets possibles sur le développement des enfants et l'apprentissage à l'école sont moyens, les pires étant encore une fois observés dans Spruce Park surtout.

Le ministère de la Défense a répété que les équipages ne s'entraînent pas pendant les mois d'hiver, quand les écoles sont actives, et que celles-ci sont fermées pendant les vols d'exercices en juillet et août. La commission constate, néanmoins, qu'avec le prolongement de la saison des vols, les écoles subiront des incidences supplémentaires.

Pendant les audiences, ni les enseignants, ni les élèves ne se sont plaints du bruit devant la commission. Un membre du personnel enseignant d'une école secondaire voisine, dans la BFC de Goose Bay, a pris la parole aux audiences pour dire que le bruit n'avait aucun effet néfaste et que les taux de décrochage scolaire avaient diminué au cours des années.

Par suite des craintes exprimées pendant les audiences publiques et des conclusions auxquelles le ministère de la Défense était lui-même parvenu au sujet des effets du bruit sur l'apprentissage et le développement scolaire et social des enfants fréquentant la *Robert Leckie Intermediate School* et l'école élémentaire de Spruce Park, le ministère de la Défense a proposé une démarche mieux définie pour contrôler le bruit (Première Étude de surveillance, EIE).

La commission conclut qu'il y a lieu de s'inquiéter des effets du bruit sur l'apprentissage et le développement, et qu'une surveillance plus poussée s'impose, comme l'a proposé le ministère de la Défense. La commission reconnaît que les écoles de Spruce Park ont été construites près de l'aéroport de Goose Bay et qu'à moins de doter l'endroit d'une nouvelle école, on ne peut pas faire grand-chose pour atténuer le bruit.

26. La commission recommande au ministère de la Défense d'examiner des méthodes (par ex., modifier l'utilisation des pistes et les heures de décollage) qui permettraient d'atténuer le bruit que le projet engendre et qui nuit aux écoles de Spruce Park.
27. La commission recommande d'exécuter un programme continu de surveillance et d'étude pour s'assurer que les effets du bruit sont connus et atténués. Il conviendrait de surveiller tout particulièrement les incidences du bruit sur le milieu scolaire. La commission recommande en outre d'intégrer aux études de surveillance que mènera l'Institut dont on propose la création les effets non auditifs du bruit (tension artérielle, femmes enceintes, niveau de gêne, etc.).

g) Effets des levées de terre antibruit

Aux audiences, les discussions sur les effets des levées de terre antibruit n'ont rien donné de concluant. Comme un expert l'a fait observer, les levées de terre entraînent une amplification du bruit de 2 dB(A) dans certains lieux situés à l'extrémité sud de celles-ci, et une réduction de 6 à 11 dB(A) à un autre endroit. Il a ajouté que les conditions météorologiques, y compris la température, l'humidité relative ainsi que la vitesse et la direction du vent, influent beaucoup sur les résultats de toute étude faite à cet égard. Selon lui, le ministère de la Défense n'a pas suffisamment pris ces variables en compte dans son évaluation des levées de terre. Dans l'ensemble, les habitants de l'endroit se disaient en faveur des levées de terre, mais certains estimaient que leur présence ne changeait pas grand-chose et qu'elle les empêchait de bien voir l'aéroport.

Le ministère de la Défense estime que les levées de terre aideront à réduire, à tout le moins dans le secteur central de Spruce Park, une bonne partie du bruit supplémentaire qu'entraînera, pense-t-on, l'intensification du programme d'entraînement. Sauf quand les vents souffleront de l'ouest, les levées de terre devraient atténuer le bruit plus qu'on ne l'avait supposé quand on a tracé les courbes NEF.

Les levées de terre ont été construites pour réduire le bruit se produisant à Spruce Park, à un moment bien précis des opérations aériennes, soit celui où le pilote pousse les moteurs pendant la course de décollage sur les pistes 26 et 34. On savait que les levées atténueraient le bruit pendant le roulement de l'avion sur la piste au moment du décollage et qu'elles n'auraient aucun effet après l'envol. L'étude du ministère de la Défense a montré que les levées de terre donnaient de bons résultats pour le centre et l'est de Spruce Park, qu'elles étaient moins efficaces du côté ouest, mais que leur présence entraînait en fait une légère augmentation du bruit aux environs de leur extrémité sud.

La commission conclut que les levées de terre anti-bruit n'ont pas permis d'atteindre tous les objectifs visés. Personne ne lui a expliqué pourquoi il faudrait prolonger les levées de terre afin de réduire le bruit davantage.

28. La commission recommande au ministère de la Défense d'examiner d'autres façons de réduire le bruit à Spruce Park, avant d'envisager de prolonger les levées de terre antibruit.

6.4.3.2 Incidences du bruit sur le territoire

En ce qui concerne les incidences du bruit sur le territoire, la discussion a surtout porté sur l'effet de surprise causé par les vols à basse altitude. Comme un habitant de la localité voisine de Mud Lake l'a dit, ces vols peuvent déranger et irriter la population en milieu rural. Dans un mémoire écrit remis à la commission, l'auteur expliquait que « le bruit est tout simplement épouvantable; les avions s'amènent et passent à une telle vitesse et si près du sol que l'on ne peut jamais les voir venir ni se préparer en se couvrant les oreilles : quand on l'a fait, ils ont déjà disparu. »

Un expert de Santé Canada a déclaré que les données issues d'études sur les environs des grands aéroports urbains ne prouvent pas de façon concluante que l'exposition au bruit des avions accroît les risques d'affections cardiovasculaires, mais le passage d'un avion peut causer un important effet de surprise là où, dans les zones d'exercices à basse altitude, l'intensité du bruit peut atteindre une crête élevée [L., de 115 à 125 dB(A)], à un taux de crescendo/décrescendo rapide (supérieur à 60 dB(A)/seconde). Cependant, les scientifiques ne confirment pas pleinement, à l'heure actuelle, l'hypothèse selon laquelle l'exposition à long terme au bruit engendré par les avions militaires volant à basse altitude, semblable à celui observé dans les ZEBA, accroîtrait les risques de maladies cardiovasculaires.

Les experts ayant témoigné devant la commission ont affirmé que l'on pouvait débattre de l'ampleur de nombreux effets non auditifs du bruit (par ex., les incidences sur la tension artérielle et sur les femmes enceintes), mais tous ont convenu que l'effet de surprise avait des conséquences importantes.

Certains groupes (les Innu, par exemple) se rendant souvent dans les territoires n'ont pas participé aux audiences, mais ils ont précisé, dans leurs mémoires écrits, que les survols et l'effet de surprise en découlant les gênaient énormément. Ils ont ajouté que les enfants et les anciens étaient particulièrement effrayés par les avions quand ils séjournaient dans les territoires.

Le fait que certains Innu risquent d'être tellement effrayés par le bruit qu'ils ne veulent plus aller dans les territoires a d'importantes conséquences dépassant le domaine de la santé. Si les Innu hésitent à séjourner dans les territoires, cela pourrait influencer grandement sur leur bien-être socio-culturel. Nous avons examiné cette question plus en détail au chapitre 5.

Un intervenant a présenté les résultats d'une enquête sur les incidences des vols à basse altitude sur les Innu (1987-1988). Il a constaté qu'un pourcentage élevé (34 p. 100) des répondants avaient dit ressentir de la peur après un survol, tandis que d'autres estimaient avoir subi une perte partielle de l'acuité auditive, des maux de tête et une surdité temporaire par suite des survols. Les répondants Innu ont affirmé que, pour eux, le bruit des avions à réaction était le plus désagréable de tous les bruits au pays.

Aux audiences, un expert a déclaré qu'en dépit de certains rapports selon lesquels les maladies chroniques des organes de l'ouïe et les déficiences auditives sont assez fréquentes chez les Innu et que ceux-ci sont peut-être plus vulnérables aux bruits intenses, on ne connaît pas l'incidence réelle des otites moyennes chroniques et des pertes d'audition chez ce groupe. Bien qu'ils aient prétendu avoir subi de telles pertes, les Innu n'ont pas accepté de se faire examiner l'ouïe; par conséquent, il n'existe aucun cas documenté de maladie des organes de l'ouïe ou de perte auditive due au bruit provoqué par les avions volant à basse altitude. Quoi qu'il en soit, a souligné l'expert, on ne peut nier la possibilité qu'un sujet vulnérable subisse une perte d'audition.

Un autre expert a recommandé d'exécuter une autre étude afin de cerner les divers symptômes et conséquences de

l'exposition au bruit des vols à très basse altitude. Une telle étude pourrait ensuite déboucher sur des recherches qui serviraient à établir des critères quantitatifs dont l'application préviendrait les suites désagréables de ce genre d'exposition. Il conviendrait de prendre des mesures afin d'empêcher le bruit d'avoir des conséquences pour la santé physique et psychologique des collectivités qui y sont exposées, et pour aider celles-ci à conserver un bon état de santé.

Le ministère de la Défense a souligné que le niveau de bruit atteint son maximum quand une personne est survolée directement, ce qui est rare. En outre, chaque fois que la distance double entre la source du bruit et la personne exposée, l'intensité du bruit diminue de 6 dB(A). Par conséquent, il ne faut pas un accroissement énorme de cette distance pour que la pression acoustique subie par le sujet chute sensiblement.

Un expert de Santé Canada a constaté que, d'après les études faites en laboratoire et les sondages existants, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'une personne exposée au bruit d'un avion la survolant subisse une perte d'audition temporaire relativement faible mais mesurable. Selon lui, les sujets peuvent éprouver un tintement ou un mal d'oreille pendant une heure environ après avoir été survolés. Il a cependant ajouté qu'il est très peu probable qu'une personne se trouvant dans la zone d'exercices à basse altitude subisse une perte auditive permanente.

D'après un représentant de la Régie régionale de la santé et des services sociaux, sur la Basse-Côte-Nord du Québec, la réduction de l'accès aux ressources et, partant, la diminution de la qualité des approvisionnements en nourriture, ainsi que les incidences sur la qualité de l'air et sur l'environnement, sont sans doute aussi graves que les effets directs des vols à basse altitude sur la santé.

En ce qui concerne ces effets, le ministère de la Défense a conclu que les risques découlant des survols directs sont très faibles et que la possibilité de subir une perte d'audition permanente est négligeable. Pour la grande majorité des survols à basse altitude, la plupart des personnes y étant exposées ne risquent pas de subir de graves effets d'ordre cardiovasculaire.

En menant des recherches sur l'effet de surprise dû aux vols à basse altitude, le ministère de la Défense a constaté qu'il était très limité. Le Ministère a fait observer que, même si le passage soudain et extrêmement bruyant d'un avion était très désagréable et souvent effrayant, notamment pour les bambins, les jeunes enfants et les anciens, l'effet de surprise ne devrait comporter aucun risque important pour la santé. Comme on l'a précisé plus haut, n'importe qui sursautera sans doute si un avion le survole à basse altitude et si le taux de crescendo/décrescendo du bruit dépasse alors 15 dB(A)/seconde. D'après le ministère de la Défense, des chercheurs allemands ont découvert que des taux supérieurs à 60 dB(A)/seconde risquent de nuire à la santé. Le ministère de la Défense a déclaré que, pour presque tous les survols qui seront exécutés dans la zone d'exercices, le taux sera inférieur à ce seuil.

Comme très peu de sorties auront lieu tard en soirée, le ministère de la Défense a conclu qu'elles ne devraient pas

perturber suffisamment le sommeil des habitants dans les zones d'entraînement à basse altitude (ZEBA) pour qu'il y ait problème. Il estime aussi que les autres effets possibles (bruit gênant la conversation, etc.) seront minimes.

Le ministère de la Défense a construit des modèles de recherche sur le bruit, en raison du manque d'informations sur les incidences du bruit dans les ZEBA. Comme de nombreux vols auront lieu dans les vallées fluviales, il propose de mesurer le bruit dans certaines d'entre elles (Étude de surveillance n° 19, EIE), parallèlement aux études sur les écosystèmes des vallées fluviales (Étude de surveillance n° 18, EIE). Ces travaux accroîtraient la fiabilité des méthodes de prédiction des niveaux de bruit, tout en fournissant certains des renseignements nécessaires pour évaluer plus en détail ces endroits très utilisés et sans doute vulnérables.

La commission conclut que les vols à basse altitude ne semblent avoir aucun effet direct important sur la santé des personnes utilisant les territoires. Les données portent à croire qu'en fait, plus de personnes y vont maintenant. De nouvelles routes, les motoneiges, les avions et les hélicoptères, voilà autant d'éléments qui ont rendu les

territoires plus accessibles. La commission a été frappée par la divergence des opinions émanant, d'une part, des personnes qui bénéficient du projet, qui exploitent les ressources des territoires, et selon qui le projet a peu d'effets négatifs sur elles, et, d'autre part, des personnes auxquelles le projet ne rapporte rien et d'après qui les vols d'entraînement nuisent à l'utilisation qu'elles font du territoire.

La commission reconnaît en outre que cette contradiction apparente découle de perceptions différentes à l'égard du projet; c'est d'ailleurs là un aspect que plusieurs experts des effets du bruit ont mentionné pendant les audiences. -La commission est convaincue qu'en amenant les Innu à participer activement aux travaux de l'Institut, dont la création est proposée, et en réglant leurs revendications territoriales, on amorcerait sans doute un processus en vertu duquel leurs préoccupations et leurs points de vue seraient davantage pris en compte dans la gestion du projet. Cela entraînerait ensuite une réduction des effets nuisibles que subit leur santé quand ils se rendent dans les territoires.

7.0 L'ENVIRONNEMENT NATUREL

La commission a compris, au cours de l'examen, que le bruit des aéronefs constitue le principal problème environnemental lié au projet. En effet, il ne s'agissait pas seulement des effets du bruit sur la santé humaine, comme on l'a vu au chapitre 6, mais aussi sur la faune en général, et sur le caribou en particulier; certains participants ont évoqué le cas particulier des vols de nuit et des vols le long de l'axe des vallées fluviales.

Parmi les autres grands problèmes soumis à l'attention de la commission figurent l'absence d'une bonne base de données biologiques sur les nouvelles zones de l'option B et les risques de pollution dus aux gaz d'échappement des aéronefs et aux déversements de contaminants.

7.1 Incidences du bruit sur la faune

Les incidences du bruit sur les animaux sont peu connues, et peu d'études ont porté sur la question. Bien qu'il n'existe pratiquement pas d'informations sur les répercussions des vols à basse altitude sur la faune et l'environnement, la LIA a rappelé qu'il ne faut pas en conclure qu'ils n'ont aucune conséquence. On ne va peut-être jamais déterminer les causes et les effets, mais les vols à basse altitude doivent être considérés comme l'une des multiples composantes du stress que subissent les espèces sauvages.

La possibilité que les vols à basse altitude aient des incidences nuisibles sur la faune, en raison de « l'effet de surprise », a énormément retenu l'attention des participants, tout au long de l'examen. En effet, l'effarouchement peut accroître le niveau de stress chez l'animal en influant sur l'état physiologique de celui-ci, y compris sur ses capacités reproductives et sur les façons dont il utilise son habitat. En réalité, on ne sait pas grand-chose sur les répercussions de l'effet de surprise sur les animaux sauvages, notamment à long terme.

On a observé que les réactions immédiates et à court terme à l'effet de surprise comprennent généralement une tension des muscles, qui peut s'accompagner d'étourdissements, et peut-être aussi l'amorce d'un mouvement de fuite (course, envol). Il peut y avoir aussi une réaction physiologique, par exemple l'accroissement de la fréquence cardiaque, même en l'absence de toute variation de comportement observable. Cependant, les répercussions d'une exposition à long terme à l'effet de surprise sont pratiquement inconnues.

Plusieurs participants, y compris un trappeur dont le territoire de piégeage couvre une partie des couloirs d'entraînement actuels, ont dit n'avoir constaté aucun effet nuisible sur la faune, et que les populations d'animaux sauvages fluctuent en fonction des réserves de nourriture, des pressions dues à la chasse et des cycles naturels, plutôt qu'en raison des vols à basse altitude. Des intervenants ont déploré que la route translabradorienne ait plus perturbé la faune que les vols et qu'elle en ait fait baisser davantage les populations.

La commission a appris que les Innu d'Utshimassit et de Sheshatshit sont largement convaincus que les vols à basse altitude nuisent sans doute à la faune dans leur territoire de chasse. En ce qui concerne l'avenir de leurs terres et de leur

culture, ils craignent surtout que les animaux sauvages souffrent de la multiplication prochaine des vols militaires, surtout du bruit des aéronefs et des éléments chimiques des gaz d'échappement. Les chasseurs innu et montagnais signalent que des oeufs d'oie et de canard ont été trouvés fissurés et abandonnés; que les oiseaux aquatiques ne peuvent plus nicher, couvrir, croître et se développer normalement; qu'un nombre anormal de poissons ont été trouvés morts aux bords et à la surface des lacs; et que des perdrix mortes ont été trouvées, aux alentours immédiats d'une cible photographique, au lac Hope. Les Innu pensent que les aéronefs militaires ont sans doute causé ces incidents.

Dans leurs exposés présentés à la commission, les intervenants ont dit que le caribou, les animaux à fourrure, les oiseaux aquatiques migrateurs et les rapaces comptent parmi les espèces les plus vulnérables aux conséquences de l'effet de surprise. Les incidences du bruit des aéronefs sur le caribou font l'objet du chapitre 8.

7.1.1 Animaux à fourrure

Les animaux à fourrure jouent un rôle important dans l'économie de subsistance du Labrador. Douze espèces sont communément chassées par les trappeurs dans la zone étudiée.

Certains participants ont demandé que les avions à réaction évitent de survoler ces animaux au moment où ils mettent bas. L'Association des trappeurs du lac Melville a déjà exprimé ses inquiétudes concernant le survol des animaux à fourrure pendant la période de mise bas dans les principales zones de piégeage environnant Goose Bay. Le ministère de la Défense et les trappeurs ont convenu que ces zones ne seraient pas survolées à moins de 500 pieds AGL, du 1^{er} mars au 31 mai, en 1991 et 1992. La commission ne comprend pas pourquoi cette restriction a été levée dans les années suivantes.

7.1.2 Oiseaux aquatiques

La commission a appris que la région sert d'habitat à environ 29 espèces d'oiseaux aquatiques et qu'elle contribue énormément aux volées de ces espèces empruntant le corridor de migration de l'Atlantique. Considérées à l'échelle continentale, les populations nicheuses de bernaches du Canada et de canards noirs du Labrador sont très importantes. En effet, quelque 40 p. 100 des canards noirs et 80 p. 100 des bernaches du Canada nés chaque année au Canada atlantique viennent du Labrador.

Les oiseaux nicheurs sont largement dispersés dans les habitats humides, un peu partout dans la zone du projet, surtout dans le secteur d'entraînement nord de la ZEBa actuelle. Le risque pour ces oiseaux d'être survolés est par conséquent variable : si les aéronefs survolent un habitat de reproduction très fréquenté, un grand nombre d'oiseaux aquatiques seront exposés à leur bruit.

D'après les informations fournies à la commission, les canards noirs qui muent pourraient souffrir des survols, mais on ne dispose pas de toutes les données voulues pour évaluer l'éventuelle incidence du bruit des aéronefs sur les oiseaux aquatiques aux stades de la nidification, de la mue, et des haltes migratoires. On sait que les oiseaux tenteront de s'envoler soudainement et qu'ils auront d'autres réactions de fuite s'ils sont fréquemment survolés, et que les canards migrateurs éviteront de faire halte dans les zones survolées.

Les Innu qui ont occupé le secteur de bombardement du lac Minipi, en 1987 et 1988, ont déclaré n'avoir vu aucun oiseau aquatique, nulle part aux alentours quand ils y sont arrivés. Ce fut seulement plusieurs jours après la suspension des bombardements et des vols à basse altitude que les canards et les oies ont commencé à y revenir.

Malgré l'absence de données scientifiques solides démontrant que les populations d'oiseaux aquatiques du Labrador subissent les effets négatifs des vols à basse altitude, aucune étude de surveillance à long terme n'a été menée. Il s'ensuit donc qu'il faut entreprendre des recherches afin de cerner les conséquences du projet pour les oiseaux aquatiques.

Parmi les oiseaux aquatiques vivant dans la zone du projet, le canard arlequin a un statut particulier. Dans l'Est du Canada, l'espèce est menacée, et l'on pense que c'est au Labrador que vit le plus grand nombre d'oiseaux nicheurs de cette population. En effet, comme il a des exigences de nidification spéciales (eau vive, rivières au débit rapide) et que les vallées fluviales risquent davantage d'être survolées, le canard arlequin est particulièrement vulnérable aux perturbations. Il n'existe presque pas de données qui permettraient de comprendre les répercussions du bruit sur cette espèce.

Si l'option A est retenue, le ministère de la Défense s'est engagé à interdire le survol des territoires qu'occupent les canards arlequins pendant la couvaison, mais d'autres espèces d'oiseaux aquatiques importantes, comme le canard noir, pourraient encore être touchées. Environnement Canada sera défavorable à l'option A, tant que l'on n'aura pas démontré que les vols à basse altitude n'ont aucun effet sur d'autres oiseaux aquatiques.

En vertu de l'option B, le ministère de la Défense n'autoriserait pas le survol des territoires qui servent d'habitat à d'importantes populations d'oiseaux aquatiques pendant la couvaison, les haltes migratoires et la mue. Actuellement, toutefois, les pilotes ne peuvent contourner efficacement ces concentrations, parce que les lieux d'habitat des oiseaux ne sont pas connus.

7.1.3 Oiseaux de proie, ou rapaces

On sait que dix-sept espèces d'oiseaux de proie fréquentent la zone du projet, dont trois (le faucon pèlerin, le faucon gerfaut et l'aigle royal) revêtent une importance particulière, vu leur rareté ou leur vulnérabilité. Le Labrador semble être le seul territoire de l'est de l'Amérique du Nord où le faucon pèlerin, espèce menacée, et l'aigle royal se reproduisent encore en grand nombre. La plupart des territoires (de 70 p. 100 à 80 p. 100) actuellement fréquentés par le faucon au Labrador s'étendent sur la côte, et donc en dehors de la zone du

projet. Cependant, selon les informations présentées à la commission, on a repéré au moins un nid de faucon pèlerin dans la zone d'entraînement nord en 1993. Dans ce nid, décelé pour la première fois en 1991, trois fauconneaux ont vu le jour et ont grandi en 1993.

D'après des études faites ailleurs, les oiseaux de proie manifestent certaines réactions face aux vols d'aéronefs, surtout des hélicoptères. On ignore à peu près tout des incidences des vols à basse altitude sur eux. Les changements dans la façon dont les oiseaux utilisent leur habitat, la baisse du taux de reproduction, le déplacement des oeufs par les adultes effarouchés, la mortalité des jeunes oiseaux tombant des nids, et la dépense d'énergie due au stress, voilà autant de conséquences éventuelles qui suscitent des inquiétudes. La commission a aussi appris que trois emplacements de cibles photographiques se situent dans un habitat de haute qualité pour les rapaces nichant dans les falaises et que des itinéraires d'appui tactique traversent des zones désignées comme étant importantes pour eux.

D'après les études de surveillance menées jusqu'ici par le ministère de la Défense, il ne semble pas y avoir une grande différence entre les rapaces nichant dans les zones expérimentales (survolées) et ceux des zones de contrôle (non survolées). Si l'option B est adoptée, la majeure partie de l'habitat des rapaces nichant dans les falaises serait exclue de la zone de vol. Cependant, l'éventuel habitat de reproduction de haute qualité pour les pygargues à tête blanche et les aigles pêcheurs (ou balbuzards) s'agrandirait. Le ministère de la Défense tient à protéger les sites de nidification repérés, mais il reconnaît qu'il n'y réussira sans doute pas entièrement. Plusieurs intervenants ont signalé qu'il serait plus pratique et plus efficace d'éviter les importants territoires de reproduction plutôt que les zones de nidification connues, car on s'assurerait ainsi que la plupart des nids ne sont pas dérangés et qu'il existe des territoires appropriés pour la nidification, le recrutement, la réinstallation des couples, et la migration.

La commission a appris que, suivant l'option A, les territoires vitaux pour les rapaces rares et menacés nichant dans les falaises ne seraient pas évités par les aéronefs, même si l'on prévoyait que les vols militaires auraient des incidences directes et à long terme. Le degré de restriction des vols appliqué selon l'option A dépend aussi de l'étendue de l'espace aérien fermé pour protéger la faune dans les zones d'entraînement. Une fois qu'une zone dépassant 10 000 km² est fermée, la protection active d'espèces telles que le faucon gerfaut et l'aigle royal peut être entièrement suspendue. Autre sujet d'inquiétude : les zones d'entraînement préférées, telles que les vallées fluviales où les rapaces trouvent d'importants habitats, seront les premiers secteurs ouverts aux vols à basse altitude.

Pour les oiseaux de proie, il sera capital de donner suite à la recommandation 42, présentée dans le chapitre 9 et dans laquelle il ne faut pas assouplir les critères de restriction des survols actuels prévus dans l'option A pendant que s'opérera le passage à l'option B.

7.1.4 Poissons

On s'est aussi inquiété des effets du bruit provoqué par les vols à basse altitude sur les populations de poissons, surtout dans les vallées fluviales et les polygones de tir à blanc, où la majeure partie des vols ont lieu. Un participant a affirmé qu'étant donné la baisse des réserves de poissons dans l'océan, il est indispensable de pouvoir compter sur les ressources intérieures pour la pêche ou le tourisme. Selon Environnement Canada et le ministère des Pêches et des Océans, l'étude proposée sur les réactions du saumon de l'Atlantique traitera du problème du bruit sous-marin, mais il faudrait lui accorder une plus grande priorité que ne le mentionne le ministère de la Défense dans son EIE. **La commission laisse à l'Institut le soin de prendre une décision à ce sujet.**

7.2 L'option B repose sur des informations incomplètes

Plusieurs intervenants ont affirmé que l'option B présentait les mêmes problèmes opérationnels que ceux gênant les activités d'entraînement actuelles. Selon eux, les difficultés issues des fermetures de secteurs vont vraisemblablement se poser dans le cadre de l'option B quand on aura plus d'informations en main. Le ministère de la Défense a soutenu que, comme l'option B vise une superficie plus vaste, dont des habitats clés du troupeau de la rivière George seront exclus en permanence, il prévoit une réduction importante de la superficie totale des secteurs fermés, ce qui rendrait l'option viable.

Environ 50 p. 100 de la superficie visée par l'option B représente un territoire nouveau, qui ne fait pas partie de la zone d'entraînement actuelle et qui, par conséquent, à quelques exceptions près, n'a fait l'objet ni d'études ni de contrôles d'envergure. Au cours de l'examen, la commission a posé diverses questions sur les populations animales et leur répartition dans le cadre de l'option B. Les données recueillies comportent des lacunes pour ce qui est des nouvelles parties visées par l'option B, et le programme proposé de restriction des vols ne signifie pas grand-chose, au vu de ces lacunes.

La commission conclut que la base de données concernant les rapaces est satisfaisante, même si elle n'est pas très grande. Quatre des territoires d'enquête qui sont visés par le présent programme de surveillance des rapaces et qui se trouvent dans les zones actuelles des vols ou aux alentours se situent aussi dans le nouveau secteur intégré à la configuration B. En ce qui concerne les rapaces, il ne manque donc d'informations que sur moins d'un tiers de la nouvelle zone. On peut noter que, même si le faucon pèlerin ne semble pas vraiment avoir d'habitat de nidification préféré dans la nouvelle zone, le pygargue à tête blanche et l'aigle pêcheur sont tous deux plus nombreux dans le secteur visé par l'option B que dans la zone d'entraînement actuelle.

29. La commission recommande de mener une enquête pour repérer les lieux de nidification de l'aigle pêcheur et du pygargue à tête blanche dans la zone visée par l'option B.

La commission croit aussi qu'il faut immédiatement entamer des études sur les incidences des vols à basse altitude sur des espèces particulières de rapaces.

30. La commission recommande qu'en ce qui concerne le contrôle des effets du projet, on accorde la priorité à une étude qui visera à cerner les réactions de l'aigle pêcheur et du pygargue à tête blanche aux survols.

Plusieurs participants à l'examen ont critiqué la façon dont le ministère de la Défense a mené son enquête pour définir les paramètres de son programme de restriction des vols au-dessus de l'habitat des oiseaux aquatiques. Ils ont soutenu que c'est la portée de l'enquête, plutôt que la répartition réelle de l'habitat et des oiseaux aquatiques, qui semble restreindre l'étendue du territoire à fermer aux survols. Seules les zones ayant fait l'objet de l'enquête sont intégrées au programme de restriction des vols; or, elles représentent environ 5 p. 100 des zones d'entraînement aérien. Les participants ont dit s'inquiéter de ce que la restriction des vols au-dessus de l'habitat des oiseaux aquatiques soit fondée sur des enquêtes menées une seule fois et que le choix des secteurs étudiés se soit confiné à des territoires que le ministère de la Défense considérait comme formant l'habitat principal des oiseaux aquatiques. Ils craignaient en outre qu'il y ait d'énormes effets cumulatifs sur les populations d'oiseaux aquatiques. Des mesures d'atténuation ne sont proposées que pour les habitats dont la densité de population est supérieure à la moyenne. Dans l'ensemble de la zone étudiée, la densité de population des oiseaux nicheurs est relativement faible, mais vu leur immensité, ces territoires contribuent grandement au soutien des volées d'oiseaux aquatiques empruntant le corridor de migration de l'Atlantique. Les oiseaux de ces vastes territoires ne seraient pas protégés contre les effets des vols à basse altitude.

Les données concernant les populations et la répartition des oiseaux aquatiques dans les territoires de l'option B sont particulièrement insuffisantes. Bien que le ministère de la Défense ait dressé des cartes préliminaires des habitats possibles pour les oiseaux aquatiques, dans la configuration B, ces informations sont d'une valeur limitée, et il faut réaliser des études sur le terrain pour les mettre à jour. Selon des observations faites incidemment pendant les enquêtes sur les rapaces, à la fois les populations et la variété des oiseaux aquatiques présents dans le nouveau territoire sont impressionnantes.

31. La commission recommande d'accorder la priorité aux importantes concentrations d'oiseaux aquatiques qui nichent, muent ou font halte dans les territoires qui n'ont pas fait l'objet d'enquêtes et qui sont visés par l'option B.

Bien que, selon certaines informations présentées à la commission, l'habitat de nidification dans les eaux vives, dont le canard arlequin a besoin, soit réduit dans le secteur visé par l'option B, le bassin versant du fleuve Churchill et les bassins versants adjacents menant au lac Melville abritent de nombreux oiseaux nicheurs et migrateurs de cette espèce,

d'après une critique portant sur l'*Énoncé* des incidences *environnementales*. Ce document indiquait, par ailleurs, que plusieurs habitants de la Basse-Côte-Nord du Québec avaient déclaré avoir vu des canards arlequins, au cours des dix dernières années, dans les sections non répertoriées de la zone étudiée.

Quand le ministère de la Défense a répertorié la partie sud de la zone étudiée en juillet 1992, personne n'a vu de canards arlequins. À cette période de l'année, les femelles peuvent être en train de nicher, et les mâles peuvent avoir déjà quitté les lieux de nidification. La probabilité de voir des canards arlequins en juillet est donc très faible. Il est possible que l'on ait sous-estimé le nombre d'habitats de reproduction, surtout dans la partie sud de la zone étudiée.

32. La commission recommande que l'Institut examine s'il y a lieu d'entreprendre le repérage d'éventuels habitats de nidification du canard arlequin et si cela peut se faire dans le cadre d'autres études sur le terrain (comme l'étude sur les vallées fluviales).

7.3 Incidences des vols de nuit sur la faune

L'augmentation proposée du nombre de vols de nuit à basse altitude a amené des participants à se demander quelles en seraient les incidences sur la faune. La plupart des petits mammifères et des prédateurs qui s'en nourrissent sont principalement ou partiellement des animaux nocturnes. Les chouettes et les hiboux, par exemple, sont surtout nocturnes; en outre, ils ont l'ouïe très fine et ils s'en servent quand ils chassent. Beaucoup d'oies et de canards et la plupart des autres oiseaux s'adonnent à certaines activités aussi bien la nuit que le jour. En réalité, on peut dire à juste titre que la majorité de ces animaux sont crépusculaires, plutôt que nocturnes, ce qui signifie qu'ils sont particulièrement actifs à l'aube et à la tombée de la nuit.

On ne sait pas grand-chose de la réaction de ces animaux aux vols de nuit. En raison de la fréquence accrue de ces derniers, il y aura naturellement plus de chevauchement entre les périodes d'activité de ces animaux et celles des survols.

Le caribou et l'orignal seront eux aussi survolés la nuit sans doute. Comme c'est le cas pour les autres animaux, les réactions du caribou et de l'orignal aux vols de nuit n'ont pas été étudiées. La commission n'a donc pas les informations voulues pour juger des répercussions des vols de nuit sur la faune. Il se peut que ces répercussions soient réelles, mais faute d'études dûment structurées, on ne saurait les distinguer des incidences des survols à basse altitude.

33. La commission recommande que l'Institut établisse s'il faut surveiller les effets des vols de nuit, tout dépendant des données recueillies à l'issue des études de référence menées dans la nouvelle zone d'entraînement aérien et d'après le nombre de vols à basse altitude qui auront lieu sur les 1 400 vols de nuit dont on a proposé l'exécution.

7.4 Vallées fluviales

Les vallées fluviales sont des oasis, des lieux privilégiés tant pour la faune que pour les humains. De nombreux intervenants ont rappelé cela à la commission, pendant l'examen. Comme c'est le cas partout, les vallées fluviales de la zone du projet sont généralement riches d'une végétation plus variée et plus abondante que celle des hautes terres environnantes, ce qui procure toute une gamme d'habitats pour la faune. La plupart des espèces sauvages du territoire utilisent les vallées fluviales; les orignaux y passent l'hiver, et c'est là un exemple bien connu. Comme beaucoup de participants l'ont signalé, y compris un biologiste, les populations d'animaux sauvages vivant dans les vallées fluviales et aux alentours risquent d'être très exposées aux incidences du projet, car les vallées fluviales sont aussi les lieux favorisés pour les vols d'entraînement à basse altitude.

Le peu d'attention accordée jusqu'ici aux vallées fluviales et la carence de données générales sur celles de la nouvelle zone délimitée dans l'option B inquiètent beaucoup la commission. **Celle-ci croit qu'il faut prêter beaucoup plus d'attention aux vallées fluviales.**

34. La commission recommande d'accorder la priorité aux études visant à décrire les ressources des vallées fluviales et aux programmes de surveillance destinés à évaluer les incidences du projet sur les animaux qui y vivent.

Le ministère de la Défense s'est engagé à interdire les vols le long de l'axe du fleuve Churchill et de la route translabradorienne, si l'option B est adoptée, mais les avions seront autorisés à traverser cet axe perpendiculairement sans voler au-dessous de 250 pieds d'altitude.

35. La commission recommande que le ministère de la Défense s'engage à obliger les équipages aériens à ne pas longer l'axe du fleuve Churchill et de la route translabradorienne, mais plutôt à le traverser perpendiculairement. Cette mesure de restriction, si elle est viable du point de vue opérationnel, devrait être envisagée pour d'autres vallées intensément utilisées.

Dans ses cartes préliminaires concernant les ressources des vallées fluviales, le ministère de la Défense a repéré d'immenses habitats de grande qualité où les orignaux passent l'hiver, dans la partie sud de la zone d'entraînement redéfinie. **Si la saison des vols est prolongée (comme on le propose), les orignaux qui y passent l'hiver risquent d'être exposés aux vols à basse altitude, à une période cruciale de l'année. Il est donc important de repérer leurs habitats hivernaux.**

36. La commission recommande d'entreprendre une étude pour repérer les habitats hivernaux des orignaux, dans la zone visée par l'option B, avant d'autoriser l'utilisation de cette zone pour l'entraînement aérien.

7.5 Pollution

Un certain nombre de participants, notamment des représentants de groupes autochtones, ont dit craindre que les gaz d'échappement et le délestage occasionnel de contaminants, tels que le carburéacteur, polluent l'air, l'eau et le soi dans la zone du projet.

Bien que la hausse des niveaux d'oxyde d'azote et de monoxyde de carbone dans l'air à certains endroits aux alentours de l'aéroport puisse faire problème, la situation correspond tout à fait à celle des environs de la plupart des grands aéroports. Toutefois, la commission estime qu'il faut continuer à surveiller la concentration de ces gaz, comme elle l'a précisé au chapitre 6. En général, cependant, l'air dans la zone du projet est de très bonne qualité.

Ce qui inquiète encore davantage les autochtones et d'autres groupes qui dépendent beaucoup de la chasse et de la pêche, c'est que les polluants risquent de pénétrer dans le sol et les cours d'eau et de contaminer les poissons, la végétation et la faune (c.-à-d. toute la chaîne alimentaire). Ils craignent aussi que la contamination influe sur les populations, la répartition et les habitudes migratoires des espèces sauvages. Jusqu'à présent, ni le ministère de la Défense ni les organismes de réglementation n'ont prêté suffisamment d'attention à ces problèmes. **La commission n'a reçu aucune preuve montrant qu'il y a problème. Cependant,**

37. **dans la perspective d'un accroissement des sorties, la commission recommande de mener des études de contrôle sur la chaîne alimentaire.**

La question de l'utilisation de « paillettes » a été soulevée aussi bien dans les mémoires présentés à la commission que pendant les audiences. Le largage de paillettes (bandelettes d'aluminium) par les avions est une technique que les équipages utilisaient pendant la Seconde Guerre mondiale pour tromper les radars de l'ennemi. Ce procédé a été employé au Labrador par les forces du NORAD pendant des exercices aériens, mais le ministère de la Défense confirme que les forces alliées ne s'en servent pas et qu'il n'est pas prévu d'y recourir.

7.6 Conclusions générales

En résumé, la commission estime que, pour l'heure, peu de preuves portent à croire que l'augmentation proposée de la fréquence des vols à basse altitude nuira de quelque façon que ce soit à la faune et au milieu naturel. Actuellement, il semble que tout stress supplémentaire subi par les animaux exposés à des vols à basse altitude n'ajoute pas grand-chose à celui qui fait partie de leur vie normale dans la nature. Cela ne veut pas dire que les vols n'ont pas maintenant de petits effets sur l'environnement, ou que des incidences plus graves ne se manifesteront pas dans l'avenir. Il est clair qu'il faut réaliser des études de surveillance et d'autres travaux pour relever, autant que possible, tout effet négatif et l'atténuer sans tarder.

8.0 LE CARIBOU

Il est presque impossible de surestimer l'importance du caribou pour les habitants de la péninsule Québec-Labrador, et pour les autochtones en particulier. En effet, le caribou est à la base de nombreuses activités culturelles de la région et représente une ressource clef pour son économie. Dans une publication du Service canadien de la faune, parue il y a trente ans, on lisait que le caribou était aussi important pour un Amérindien vivant dans le nord qu'un emploi pour un habitant du sud du Canada. La commission a appris que cela est encore vrai aujourd'hui à maints égards. Pour bon nombre d'intervenants, c'était le sort du caribou (surtout le troupeau de la rivière George) qui les inquiétait le plus par rapport au projet. Ils se demandaient quel effet ce dernier risquait d'avoir sur l'environnement du caribou, sur la population du troupeau et, en général, sur l'économie et la relation culturelle qu'ils entretiennent avec l'animal.

Bien que le caribou de la rivière George représente la préoccupation principale, la zone du projet chevauche aussi les territoires des troupeaux beaucoup plus petits des monts Red Wine et du lac Joseph (Figure 5). Enormément d'informations sur la présence du caribou dans la zone du projet ont été soumises à la commission au cours de l'examen. Elles se répartissent en quatre catégories : socio-culturelles, économiques, environnementales et gestionnelles.

8.1 Considérations socio-culturelles

Pour les habitants du Nord, surtout les Amérindiens, le caribou, même de nos jours, fait partie intégrante de la structure sociale et culturelle. En effet, la commission a appris que la chasse est un élément essentiel de la vie sociale dans la plupart des petites communautés. Bien que la majorité des ménages du Nord consomment aujourd'hui des aliments importés, ils se nourrissent beaucoup de caribou et d'autres produits de la terre, et c'est notamment le cas des autochtones. Toutefois, la chasse représente plus qu'une activité de subsistance. Elle procure un sentiment d'identité et de sécurité et elle renforce la valeur personnelle. Les autochtones ne considèrent la chasse ni comme une occupation spécialisée, ni comme un passe-temps réservé aux privilégiés, mais comme un bien patrimonial et un droit naturel que tout homme et toute femme reçoivent à la naissance.

8.2 Considérations économiques

La commission a appris que, tous les ans, environ 38 000 caribous de la rivière George sont abattus, ce qui représente une contribution très importante à l'économie, qu'il s'agisse de l'alimentation ou du commerce, ou encore des services de pourvoirie. Un représentant de la société Makivik a signalé que les caribous abattus par les Inuit du Nunavik, en 1993, ont fourni aux communautés locales environ 800 000 kg de viande fraîche. Et si l'on ne dispose pas d'informations précises sur la quantité de viande de caribou consommée par les habitants du Labrador, on sait toutefois que, chaque année, entre 10 000 et 15 000 caribous du troupeau de la rivière George sont tués.

Le caribou de la rivière George constitue le fondement de l'industrie de la chasse sportive au Québec et au Labrador. Il fait aussi l'objet d'une chasse commerciale. La Labrador *Inuit Development Corporation* a exploité le caribou à des fins commerciales pendant plusieurs années, jusqu'à une date récente où l'usine de traitement de Nain s'est heurtée à des problèmes d'ordre structurel. La viande était vendue en Extrême-orient, en Europe, aux États-Unis et dans le centre du Canada. Environ 60 emplois directs (et d'autres postes indirects) ont été créés grâce à cette exploitation commerciale. La chasse avait lieu au printemps et générait des revenus à une période peu active de l'année.

Le Québec n'avait autorisé aucune exploitation commerciale du caribou jusque récemment, quand les Cris, les Naskapis, les Inuit et la province ont conclu une entente à cet égard. Quatre usines de traitement ont déjà été construites dans quatre communautés inuit, dans le cadre d'un programme d'exploitation et de commercialisation de la viande de caribou.

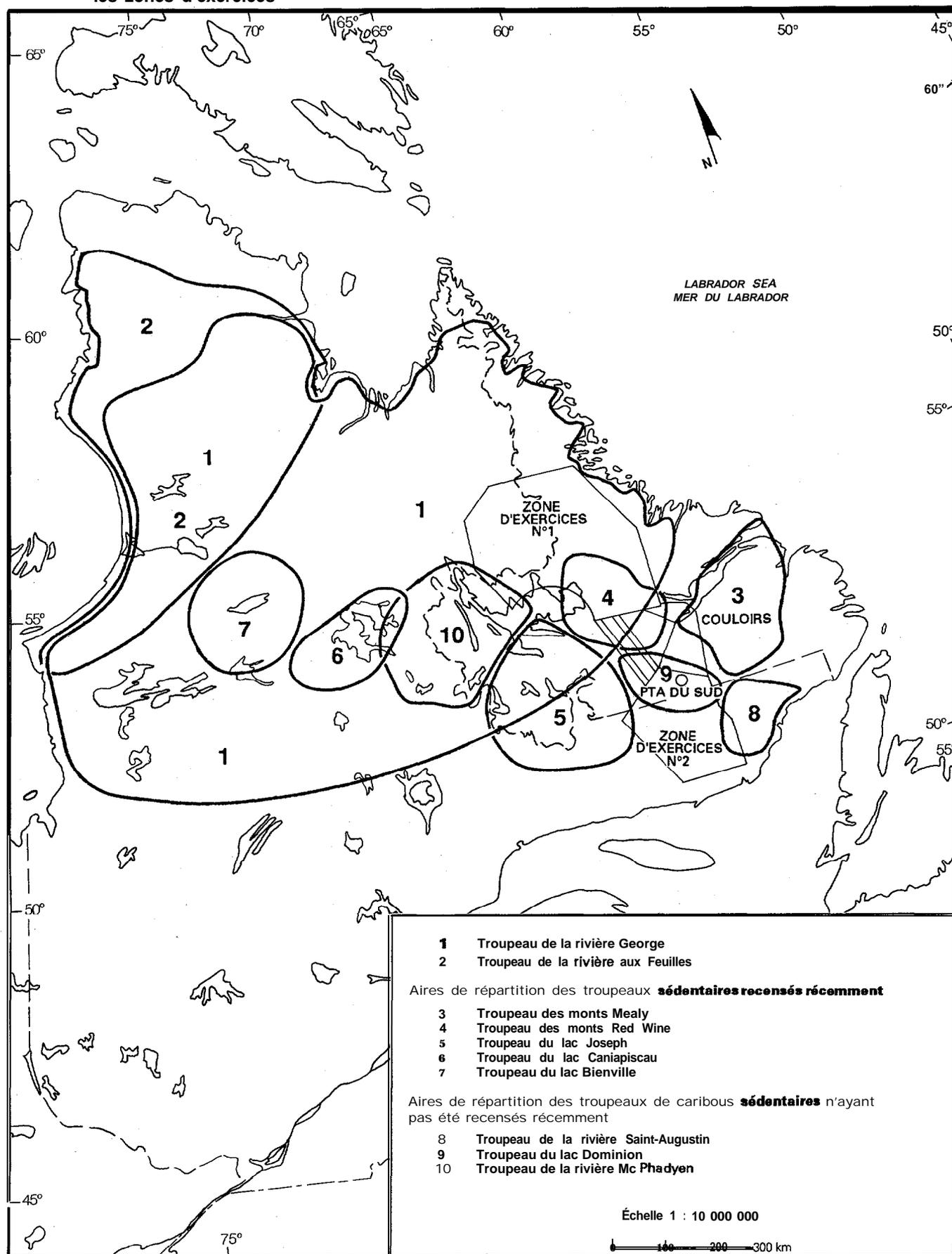
Le caribou attire aussi beaucoup d'adeptes du tourisme d'aventure dans le Nord. Bien que les agents de promotion offrent d'autres avantages dans leur forfait, ils font souvent du caribou l'attraction principale. Des intervenants de Happy Valley-Goose Bay ont présenté différents points de vue sur l'avenir de cette industrie dans le Labrador, points de vue dont il ressortait surtout que la croissance en serait sans doute limitée dans la zone visée par le projet.

La prospérité économique de plusieurs industries du nord du Québec et du Labrador et le bien-être social des habitants du Nord dépendent donc fondamentalement du troupeau de la rivière George. Si la taille de celui-ci est en train de diminuer, comme la plupart des biologistes le croient, quelles seront les conséquences pour les communautés et les entreprises commerciales qui en dépendent, au Labrador et au Québec ?

Récemment, comme la population des caribous a fortement augmenté, le territoire du troupeau s'est étendu et celui-ci s'est rapproché de plusieurs villages au Québec et au Labrador. Ainsi, l'accès à un plus grand nombre d'animaux devenant plus facile, la chasse s'est intensifiée, ce qui a entraîné la prolifération des pourvoiries, surtout au Québec. On a signalé à la commission qu'à mesure que la population du troupeau baissera, le territoire se rétrécira, provoquant ainsi le déplacement du centre de répartition vers l'est, aux environs de la frontière séparant le Québec du Labrador. Si le troupeau diminue considérablement, la majorité des caribous pourraient se concentrer dans le nord et l'ouest du Labrador. En tout état de cause, la baisse risque de se poursuivre jusqu'à ce que la population atteigne un niveau d'équilibre entre les ressources alimentaires et le nombre de caribous et de prédateurs.

L'histoire des fluctuations du troupeau de la rivière George corrobore ces propos. Ces tendances de peuplement cycliques n'ont pas grand-chose à voir avec les vols militaires, la population atteignant un minimum ou un maximum tous les cent ans environ. Selon les informations fournies par le

Figure 5 - Répartition des troupeaux de caribous dans le territoire étudié et les zones d'exercices



gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador à la commission, le prochain minimum aura lieu dans les 25 à 35 prochaines années.

Il faut accorder une certaine attention à la baisse du nombre de caribous de la rivière George et à ses conséquences économiques et sociales.

8.3 Considérations environnementales

8.3.1 Incidences possibles des vols à basse altitude

Les préoccupations suscitées par les effets éventuels des vols à basse altitude tenaient essentiellement à la possibilité que le bruit et la vue des avions poussent les caribous à fuir les lieux d'habitat importants et à modifier leurs itinéraires migratoires, accroissent leur stress, les effarouchent et leur causent ainsi des blessures, et réduisent leur taux de reproduction. D'aucuns ont aussi dit craindre que les gaz d'échappement polluent les plantes et abaissent ainsi la qualité et la quantité des ressources alimentaires du caribou et contaminent ses tissus. Il a également été fait mention d'une éventuelle intensification de la chasse et du braconnage par suite d'un afflux des amateurs de chasse sportive.

Certains participants ont affirmé que les taux de natalité et de survie des jeunes caribous et des adultes des troupeaux de la rivière George et des monts Red Wine sont normaux et que les vols militaires n'influent aucunement sur eux. Ils ont par ailleurs soutenu que rien ne prouvait que les perturbations résultant du projet ou les transformations de l'habitat nuisaient à la reproduction. De nombreux participants, autochtones et non-autochtones, ont dit se rendre régulièrement dans les territoires et n'avoir constaté aucun effet négatif sur la faune, y compris les caribous. Un biologiste a fait savoir que c'est le harcèlement des insectes qui épuise le plus les caribous, et que la chasse, notamment celle pratiquée avec des motoneiges, venait au second rang des facteurs de perturbation les plus graves.

Selon d'autres participants, les caribous sont en danger. Ils affichent maintenant un comportement différent et ont l'air malades. Ils ont le foie plein de tumeurs et souvent collé aux côtes et à la colonne vertébrale. Leur moelle osseuse est en train de se transformer. Le poids moyen des foetus est en baisse, et de moins en moins de femelles deviennent enceintes. Leurs itinéraires migratoires ont aussi changé : on en voit de moins en moins dans les marais ouverts, et ils ne mettent plus bas à certains endroits. Certains chasseurs pensent que les caribous de la rivière George essaient de revenir dans le secteur du lac Harp, où ils venaient mettre bas au début des années 60. D'après eux, les vols à basse altitude empêchent peut-être les caribous de mettre bas dans ce secteur. Mais selon le ministère de la Défense nationale, l'utilisation réduite de ce dernier comme lieu de mise bas résulte peut-être d'un changement naturel ou de la chasse intense qui y est pratiquée.

D'après un biologiste, les caribous semblent bien s'adapter aux perturbations d'origine humaine; leurs mouvements saisonniers et leur répartition paraissent être davantage tributaires de la taille des troupeaux plutôt que de ces perturbations. Il a ainsi observé, avec d'autres biologistes, une récente amélioration de l'état de santé des caribous. Son étude sur leur condition physique, les lieux de broutage et leurs déplacements montre que les caribous voyagent plus lentement, qu'ils ne vont pas aussi loin qu'auparavant, et que leur moelle et leurs réserves de gras dorsal se sont améliorées.

D'après plusieurs participants, on ne peut imputer seulement aux vols à basse altitude les problèmes touchant les caribous, mais qu'ils y contribuent peut-être en partie. Par exemple, dans la période de harcèlement par les insectes, même une faible perturbation causée par les vols à basse altitude peut suffire à faire tomber la réserve d'énergie de ces animaux en deçà du seuil minimum. On craint que la prédation naturelle et la perturbation provoquée par les vols militaires ne risquent d'empêcher les caribous des monts Red Wine de repeupler leurs rangs, malgré la quinzaine d'années que l'on a passées à les protéger de la chasse par l'homme. Des participants ont, par ailleurs, fait valoir qu'il n'existe pas assez d'informations à l'heure actuelle pour évaluer avec justesse les effets à long terme des vols à basse altitude sur l'ensemble des troupeaux de caribous.

La plupart des preuves, images vidéo comprises, présentées à la commission montrent que, sous l'effet de la surprise, les caribous peuvent se mettre à courir brièvement (de 5 à 10 m), mais qu'il n'existe alors aucun autre signe de stress. Bien que certains participants aient dit croire que le projet avait des effets nuisibles sur la santé, les populations et la répartition des caribous de la rivière George, la plupart des intervenants, évoquant ce qu'ils avaient observé sur le terrain, ont fait savoir qu'il n'y avait aucun effet nuisible, et que les caribous et les autres animaux sont aussi nombreux et bien portants qu'ils ne l'ont jamais été. La majorité des experts de la faune qui ont témoigné devant la commission ont affirmé que, même s'il est possible qu'il existe un lien entre les survols et la survie des veaux du troupeau des monts Red Wine, les vols à basse altitude n'ont eu d'incidences négatives sensibles ni sur les caribous de la rivière George ni sur ceux des monts Red Wine. Cela concorde avec les résultats d'observations faites dans d'autres régions, en particulier en Alaska, où les caribous n'ont subi aucun effet nuisible même si leur territoire est survolé depuis des décennies.

8.3.2 Le troupeau de la rivière George

Les caribous migrants (caribous de la toundra) de la rivière George constituent le plus vaste troupeau du territoire visé par le projet. Avec environ 600 000 têtes, le troupeau est aussi considéré comme étant le plus grand dans le monde : ses territoires s'étendent sur la majeure partie du nord du Québec et du Labrador, entre la baie d'Hudson, et la mer du Labrador, et au sud, jusqu'au 52^e parallèle (zone méridionale de la baie James. Voir la figure 5). Le troupeau de la rivière George utilise davantage la ZÉBA 1, dans le territoire d'entraînement actuel (Option A), depuis quelques années, et il y circule beaucoup maintenant à toutes les périodes de son

cycle annuel. Il chevauche la partie nord et nord-ouest de la ZEB 1 pendant les migrations du printemps, pendant la mise bas, en été et au cours du rut. En hiver et au début du printemps, l'ensemble de la ZEB 1 peut être occupé par les caribous de la rivière George. Cependant, c'est le chevauchement qui se produit pendant la mise bas, quand les animaux se rassemblent dans une zone restreinte, qui est le plus problématique, et c'est la principale raison pour laquelle il faut éviter de les survoler pendant les exercices aériens.

D'après la commission, la recommandation du ministère de la Défense selon laquelle il faut redéfinir la zone d'entraînement aérien dans l'avenir (Option B) pour en supprimer les secteurs critiques de la ZEB 1 est très louable. Bien que la commission n'ait trouvé aucune preuve convaincante que le projet aura des incidences négatives sur le troupeau de la rivière George (la baisse actuelle du troupeau étant attribuée au surpâturage des territoires), rayer de la zone d'entraînement les lieux de mise bas et d'autres activités importantes liées au cycle de vie constitue une décision qui ne peut être que bénéfique à ce troupeau.

La commission conclut que la configuration de l'option B ne risque pas de compromettre beaucoup les conditions environnementales nécessaires à la sauvegarde du troupeau de la rivière George, qui est une ressource vitale. Aucune variation future de la population ou de la répartition du troupeau ne saurait être attribuée au projet.

8.3.3 Le troupeau des monts Red Wine

Le troupeau des monts Red Wine, qui compte maintenant entre 700 et 800 têtes, occupe un territoire d'environ 26 000 km², qui couvre principalement les monts Red Wine et dont près des deux tiers se situent dans la zone d'entraînement actuelle. L'ensemble de ce territoire s'étend dans les limites de la zone d'entraînement proposée (redéfinie). Le caribou des monts Red Wine ressemble au caribou des bois à maints égards : ses migrations sont courtes et locales, et les femelles mettent bas dans un vaste secteur. Plusieurs intervenants ont fait observer que la petite taille du troupeau et le fait qu'il se disperse beaucoup (surtout pendant la mise bas) pour éviter les prédateurs le rendent vulnérable. Cette dernière caractéristique complique l'application du programme de restriction des survols, de sorte que le troupeau des monts Red Wine est survolé souvent.

Le troupeau des monts Red Wine a fait l'objet de la seule étude de causalité menée pendant l'évaluation du projet. D'après cette étude, l'exposition à de nombreux vols risque d'influer sur les chances de survie des veaux. Les auteurs ont, en effet, trouvé une corrélation négative notable entre le taux de survie des jeunes caribous et le niveau d'exposition enregistré pour les femelles pendant et immédiatement après la période de mise bas et durant la période de harcèlement par les insectes. Les réactions à l'effet de surprise (courir ou marcher) étaient courtes dans le temps et l'espace, et les déplacements quotidiens des caribous étaient légèrement plus marqués. Étant donné l'effet de réflexe conditionné provoqué par ces réactions, les auteurs ont pensé que l'accoutumance à ce genre de stimuli est peu probable. On a

observé aussi que les caribous réagissaient beaucoup plus tôt à l'approche d'hélicoptères et qu'ils couraient alors beaucoup plus longtemps et plus loin que quand il s'agissait de survols d'avions à réaction.

Certains participants ont trouvé l'étude « peu concluante », en raison de la petite taille de l'échantillon et du fait que les chercheurs n'avaient pas tenu compte d'autres facteurs. D'après eux, les caribous dépensent peu d'énergie à cause des vols à basse altitude, et il n'y a aucune preuve démontrant l'existence d'une menace réelle pour les caribous des monts Red Wine.

L'un des auteurs de l'étude de causalité a posé la question de savoir si les vols à basse altitude ont des incidences négatives sur les caribous. Réponse : on ne le sait pas au juste. Certes, les spécialistes qui ont témoigné devant la commission semblent convenir que la prédation par les loups (et probablement par les ours noirs aussi), plutôt que les vols à basse altitude, constitue le principal facteur limitant la taille du troupeau des monts Red Wine. **Avec le passage à l'option B, le troupeau sera le seul à être fréquemment survolé par les avions à réaction, et les équipages auront peut-être du mal à l'éviter. Par conséquent, la commission recommande d'accorder la priorité aux recherches sur les effets que les survols risquent d'avoir sur le troupeau des monts Red Wine, comme elle le précise plus bas.**

La commission conclut que le troupeau des monts Red Wine est celui que les futurs vols d'entraînement risquent le plus de toucher et elle recommande que le gros du budget destiné à étudier les incidences du projet sur le caribou soit consacré à ce troupeau.

38. La commission recommande de poursuivre l'étude du taux de survie des bébés caribous des monts Red Wine.

L'Institut aura sans doute avantage à inclure dans ses recherches et dans son programme de surveillance des études des pulsations cardiaques par télémetrie, pour surveiller et comparer les réactions physiologiques des caribous aux survols et au stress naturel (p. ex., la prédation).

8.3.4. Le troupeau du lac Joseph

Les caribous du lac Joseph constituent un autre petit troupeau de rennes des bois sédentaires qui, avec leurs congénères des monts Red Wine et trois ou quatre autres troupeaux voisins du Labrador et du Québec, forment une vaste cohorte ininterrompue dans le centre du Québec et du Labrador. D'après un biologiste spécialiste de l'étude des caribous, ce ne sont pas du tout des troupeaux, au vrai sens du terme : l'appellation « troupeau » n'est qu'une étiquette commode utilisée à des fins de gestion. La partie est du territoire qu'habite le troupeau du lac Joseph, y compris un secteur de l'aire de mise bas, serait survolée si l'option B était retenue. Il n'y a pas de chevauchement avec la zone d'entraînement aérien actuelle. La Direction de la faune de Terre-Neuve et du Labrador, entre autres, a proposé de créer une réserve faunique pour protéger ce troupeau, et elle a recommandé d'établir à cette fin une zone tampon autour de cette réserve pour empêcher les survols de se produire. Le ministère de la

Défense ne prévoit pas restreindre le survol du troupeau du lac Joseph, étant donné que la majeure partie du territoire occupé par ce dernier se situe à l'ouest de la zone d'entraînement.

La commission en déduit que l'option B risque d'empiéter quelque peu sur le territoire du troupeau du lac Joseph. Un biologiste spécialiste des caribous a fait savoir à la commission que ce troupeau a un excellent potentiel de croissance et que son bien-être doit être pris en considération.

39. **Comme mesure de précaution, la commission recommande de bien se renseigner sur la répartition saisonnière du troupeau du lac Joseph, avant le début des vols dans la zone d'entraînement redéfinie, pour savoir s'il faut modifier la limite ouest de cette dernière.**

Les participants à l'examen ont présenté à la commission maintes recommandations précises sur les moyens à prendre pour atténuer l'incidence du projet sur le caribou, et sur les études de surveillance et de recherche qui aideront à en apprendre davantage sur les interactions entre le projet et cet animal. Ce sont des idées valables, dont certaines se rapportent au troupeau de la rivière George qui, suivant la configuration de l'option B, sera largement exclu de la zone des vols. D'autres recommandations concernaient essentiellement le troupeau des monts Red Wine. **Selon la commission, il faudra mettre l'accent, dans les futures études, sur les troupeaux dont les activités biologiques vitales (p. ex., mise bas, période postérieure à la mise bas, etc.) auront lieu dans la zone d'entraînement redéfinie. Ce sera le troupeau des monts Red Wine, et peut-être aussi celui du lac Joseph, car la nouvelle zone d'entraînement empiètera sur leurs territoires.**

8.4 Considérations intergouvernementales

Dans un exposé présenté à la commission, un représentant de l'Association des Inuit du Labrador (LIA) a évoqué un point évident, mais important, quand il a signalé que le territoire du troupeau de caribous de la rivière George ne correspond pas aux frontières politiques. C'est un troupeau bien discret qui occupe un territoire bien discret. En fait, ce n'est pas simplement un troupeau qui occupe tour à tour le Québec et le Labrador. La gestion de ce troupeau incombe à juste titre au gouvernement du Québec et à celui de Terre-Neuve et du Labrador, en leur qualité de responsables des ressources naturelles. Cependant, quiconque connaît bien l'organisation gouvernementale comprendra combien il est difficile pour ces deux gouvernements (ou n'importe quelle « paire » de gouvernements) d'arrêter un plan de gestion et de le mettre en oeuvre. Si la population du troupeau continue de baisser et que le centre d'abondance se déplace dans un sens ou dans l'autre, les objectifs communs de gestion, sur lesquels on ne s'entend à peu près pas actuellement, seront quasi irréalisables.

La commission est d'accord avec l'un des experts techniques qui, dans son exposé, a fait observer que le ministère de la Défense n'a aucun mandat pour gérer la faune et la flore;

pourtant, il se trouve chargé de réunir des données et de concevoir des programmes de restriction des survols. Ces dernières années, à défaut d'un plan de gestion complet du troupeau de la rivière George, le ministère de la Défense a sans doute fourni ce qui s'en rapproche le plus.

Le problème de la survie et du bien-être de ce troupeau n'intéresse pas seulement la biologie. Le dossier a aussi une dimension sociale. Que les biologistes gérant les ressources soient satisfaits, cela ne suffit pas; il importe aussi que le programme inspire confiance aux principaux utilisateurs, en particulier les peuples autochtones. **Les utilisateurs (les Amérindiens surtout) ne comprennent pas toujours la conception scientifique de la gestion, ou ils ne s'y fient pas. En outre, les scientifiques mettent souvent en doute la valeur du savoir local. Cependant, la commission croit que les connaissances écologiques traditionnelles des autochtones et des non-autochtones peuvent être d'un précieux secours en matière de gestion. De telles connaissances pourraient avoir une valeur particulière, en l'absence de données scientifiques fiables.**

Jusqu'à présent, aucun des appels adressés aux autorités compétentes et relatifs à une gestion conjointe du troupeau de la rivière George n'a été entendu. La commission croit qu'il est temps pour elles de répondre. Ce serait la meilleure façon d'aider le ministère de la Défense à remplir le rôle lui revenant de droit et de permettre aux gestionnaires et aux utilisateurs de bénéficier de leurs atouts respectifs.

8.4.1 Commission de gestion du caribou

En vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-est québécois, il existe déjà un régime de gestion et des droits établis. Les droits des Inuit, des Cris et des Naskapis du Québec de capturer suffisamment de caribous pour satisfaire à leurs besoins sont garantis. Tous ces groupes chassent encore aujourd'hui de manière traditionnelle, comme ils l'ont toujours fait par le passé, le caribou de la rivière George. Un organe de gestion connu sous le nom de Comité conjoint-Chasse, pêche et piégeage (organe consultatif composé de représentants des trois communautés autochtones et des gouvernements fédéral et du Québec) a aussi été constitué.

Les groupes autochtones qui vivent du caribou dans le Labrador se trouvent dans une situation différente. Il n'existe pour eux aucune attribution officielle prioritaire des ressources ni aucune disposition prévoyant la coopération avec eux en matière de gestion.

Tous les participants aux audiences ont dit considérer le troupeau de la rivière George comme étant la principale ressource naturelle existant dans la zone du projet, sur les plans culturel, spirituel, alimentaire et économique. De nombreux intervenants ont convenu qu'une commission de gestion du caribou était nécessaire pour ce troupeau qui est le seul grand troupeau migrant du Canada pour lequel une telle commission n'existe pas. Selon plusieurs participants à l'étude, la mise sur pied d'une commission mixte (Canada-Labrador-Québec) est indispensable à une gestion efficace de cette

ressource. Vu la mobilité du troupeau, on a bien souligné que les deux gouvernements provinciaux doivent participer à l'élaboration de tout plan de gestion dont l'adoption serait envisagée.

À l'heure actuelle, le ministère de la Défense contribue aux programmes de recherche et de surveillance concernant le caribou. D'après les participants, cette contribution devrait avoir lieu dans le contexte de la gestion générale du troupeau, contexte où le ministère de la Défense n'a plus la responsabilité financière de travaux qui incombent à juste titre aux ministères chargés de la gestion des ressources.

Les participants ont discuté des caractéristiques que la commission de gestion du caribou devraient avoir afin d'atténuer certaines difficultés que comportera sans doute l'élaboration d'un plan de gestion du troupeau de la rivière George.

La LIA a mis l'accent sur la nécessité d'une gestion responsable, vu que les Inuit, les Cris et les Naskapis du Québec bénéficient d'une garantie quant à l'exploitation du troupeau, que la viande de caribou est commercialisée dans cette province, et que la population du troupeau risque de baisser. La LIA a insisté aussi sur le fait que la gestion est nécessaire pour comprendre la situation du troupeau et se mettre d'accord des deux côtés de la frontière sur son état et sur les différentes pressions qu'il subit, et pour convenir du nombre total de têtes à abattre et de la façon de se partager cette ressource.

Chez les Inuit, les chasseurs et les anciens ont mis en exergue l'importance de tenir compte de leur savoir écologique traditionnel dans la prise des décisions sur la faune sauvage et sa gestion. Ils ont signalé que leur expérience et leurs connaissances doivent être respectées et qu'ils doivent être eux-mêmes considérés comme des experts. Ils ont exprimé l'espoir que toutes les parties mettront leurs connaissances en commun et qu'elles parviendront ainsi aux meilleures solutions, car ni eux ni les scientifiques n'ont la science infuse. Maintenir le statu quo sous prétexte que le troupeau est sous-exploité est inadmissible. Il ne faut pas attendre qu'une crise survienne pour passer à l'action.

La recommandation de la LIA, que la commission soutient, consiste à mettre sur pied une commission de gestion mixte des caribous de la rivière George, semblable à celle qui existe pour les troupeaux de Beverley-Kamanuriak et de Porcupine dans le nord du Canada. La LIA a dit que sa proposition correspondait à la seule façon responsable d'atteindre de multiples objectifs interdépendants : conserver la ressource que représente le troupeau de la rivière George; protéger les droits et les intérêts définis et non définis des peuples autochtones; préserver l'honneur de la Couronne dans le vaste contexte d'un projet de développement continu dans lequel celle-ci a d'importants intérêts; et s'assurer que le projet et les responsabilités du ministère de la Défense relatives à la surveillance et à l'atténuation des incidences de ce dernier seront accomplis et situés dans le cadre d'un plan de gestion global qui prendra en compte les intérêts humains et environnementaux et la nécessité de conserver les ressources naturelles.

40. **La commission recommande que les gouvernements créent, le plus tôt possible, une commission mixte Canada-Labrador-Québec de gestion du troupeau de la rivière George, dont les principes fondamentaux, les objectifs, les responsabilités et la composition correspondraient à ce qui est décrit dans le présent rapport. Pour constituer et faire fonctionner la commission, il conviendrait de prendre en compte l'expérience acquise dans la gestion des troupeaux de Beverley-Kamanuriak et de Porcupine, dans le nord du Canada.**

Étant donné que l'on n'a pas réussi dans le passé à former une commission « biprovinciale », et vu les responsabilités spéciales qu'assume le Canada à l'égard des peuples autochtones et de leurs droits ancestraux, la commission pense que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan pour amorcer le processus. La commission reconnaît les droits définis des Cris, des Inuit et des Naskapis du Québec, mais elle est aussi intimement convaincue que la protection des droits non définis des autochtones du Labrador et du Québec serait mieux assurée par une commission mixte de gestion du troupeau de la rivière George. Les autochtones et les autres utilisateurs doivent aussi participer pleinement et sur un pied d'égalité au processus. Suivent ci-après des idées exprimées sur divers aspects de la commission.

8.4.1.1 Principes fondamentaux

Pendant les discussions qui ont porté sur la gestion du caribou aux audiences, la commission a appris qu'il faudrait remplir plusieurs conditions pour garantir le succès de la commission de gestion : bien en définir les rôles, s'assurer qu'elle peut surmonter les obstacles tenant au partage des territoires entre les deux provinces, et bien choisir les représentants devant en faire partie. Les membres désignés devraient être autorisés à prendre des engagements, être souples et imaginatifs, savoir s'informer auprès de sources extérieures, s'assurer le soutien politique nécessaire, et être patients.

La commission a constaté toute l'importance du partage des responsabilités en matière de gestion entre le gouvernement et les utilisateurs; de la participation de tous les groupes concernés; de l'apport sérieux des tierces parties et de la contribution directe de la communauté; de la compréhension mutuelle des intérêts et des conséquences des décisions; d'instaurer la confiance entre les membres de la commission de gestion; de systèmes d'information et d'éducation complets; d'un processus axé sur la responsabilisation des intervenants et d'une équipe dévouée et dotée des ressources, du savoir et des relations nécessaires.

La commission croit que les éléments susmentionnés devront être pris en compte lorsqu'il s'agira de créer et de faire fonctionner la commission de gestion du caribou.

En outre, la commission a pris connaissance, pendant les audiences, des trois « C » décrits plus bas, qui devraient

s'appliquer à une éventuelle commission mixte de gestion du caribou qui serait constituée pour le Québec et le Labrador.

8.4.1.2 Composition

La commission a pris connaissance de deux types de commissions de gestion des espèces sauvages : celles qui sont entièrement composées de représentants non gouvernementaux, et celles qui comprennent des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux. **La commission croit que ce dernier type est le meilleur**, car dans un organisme ainsi constitué, les participants forment une équipe, ce qui favorise l'harmonie dans les relations. En outre, dans un tel contexte, les représentants gouvernementaux sont bien placés pour expliquer ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire, et pour proposer des démarches viables. Les gouvernements ne cèdent ni transfèrent aucun pouvoir juridique; ils participent simplement au processus décisionnel avec les groupes utilisateurs et répondent aux recommandations rapidement et officiellement. Ils peuvent aussi fournir des informations et du soutien administratif. Idéalement, les représentants gouvernementaux devraient faire partie de l'organisme pendant un certain nombre d'années, de manière à se sensibiliser aux préoccupations de la communauté, comme on l'a signalé à la commission. Il conviendrait que les membres de la communauté siégeant à la commission reçoivent des honoraires pour le temps qu'ils y consacraient. On a maintes fois répété à la commission que tous les groupes concernés doivent participer au processus, sinon il échouera.

8.4.1.3 Communications

C'est sur le plan des communications qu'une éventuelle commission de gestion du caribou se heurtera aux pires difficultés. À ce égard, il sera essentiel de bien renseigner la population et de prendre en considération le savoir écologique traditionnel et les valeurs culturelles.

La commission s'est souvent fait dire que personne n'a les réponses à toutes les questions. Il faut réunir les connaissances et les données, et les individus et les groupes doivent s'écouter les uns les autres pour arriver à poser les questions pertinentes et à trouver les bonnes réponses. Il importe de respecter le savoir autochtone concernant les animaux et la nature et d'y voir des connaissances d'experts et non pas seulement des histoires agréables à écouter. La LIA a recommandé de solliciter systématiquement le savoir écologique traditionnel des Inuit du Labrador pour le mettre à l'épreuve au besoin et l'intégrer à la base de données générales. Elle a aussi recommandé que le ministère de la Défense et le gouvernement tiennent compte de ces informations dans l'élaboration de tous les éléments des programmes de restriction des vols, d'atténuation des effets, et de surveillance. La LIA a bien précisé qu'elle aimerait prendre part directement à la préparation et à l'exécution de toute recherche qu'elle considérerait importante.

8.4.1.4 Consensus

La commission a appris que, dans la mesure du possible, toutes les décisions devraient être prises par consensus. L'idéal serait qu'il y ait consensus non seulement entre les

membres de la commission, mais aussi parmi les communautés concernées. C'est un processus qui prend beaucoup de temps, mais les recommandations bénéficient généralement alors d'un meilleur soutien; ainsi, les collectivités peuvent tout de suite se prendre en main, ce qui réduit le besoin de recourir à des règlements officiels. Les participants aux audiences ont aussi signalé que l'importance du consensus réside également dans le fait qu'il donne aux communautés le sentiment que la commission de gestion s'occupera vraiment de leurs problèmes.

Travailler de concert à la réalisation d'objectifs communs favorise l'harmonie, de sorte que la confrontation fait place à la conciliation. Les compromis deviennent possibles, et l'antagonisme disparaît. **Par conséquent, un quatrième C s'ajoute aux trois autres : la crédibilité.**

8.4.1.5 Objectifs

La commission de gestion doit avoir les objectifs suivants :

- **coordonner la gestion du troupeau dans l'intérêt de tous les utilisateurs;**
- **instaurer un mécanisme de partage des responsabilités pour l'élaboration des programmes de gestion;**
- **établir la communication entre les utilisateurs et les gouvernements pour coordonner les mesures de conservation du caribou et protéger son habitat;**
- **assumer les responsabilités collectives pour la conservation et la gestion du caribou et de son habitat, conformément à l'esprit de l'entente de gestion.**

8.4.1.6 Responsabilités

La commission de gestion doit avoir les responsabilités suivantes :

- **formuler des recommandations aux gouvernements et aux groupes utilisateurs pour la conservation du troupeau et de son habitat, de manière que la taille et la qualité du troupeau continuent de répondre aux besoins des utilisateurs habituels;**
- **surveiller l'habitat du caribou pour en améliorer l'état de conservation et la productivité;**
- **mener un programme d'information;**
- **reconnaître et protéger les droits des peuples autochtones du Labrador et du Québec en matière d'exploitation du caribou, tels que les définiront les ententes finales sur les revendications territoriales ou les accords de principe;**
- **reconnaître les droits des autres utilisateurs;**
- **évaluer le fonctionnement du plan de gestion du troupeau et faire rapport à cet égard aux gouvernements et aux groupes utilisateurs;**

- se tenir en rapport avec l'Institut du Labrador, dont on propose la création, pour la surveillance et la recherche environnementales, et le conseiller sur les questions relatives au caribou dans le cadre du projet.

8.4.1.7 Membres de la commission

La commission mixte de gestion du caribou doit au moins compter des représentants des groupes suivants : les Inuit du Labrador et du Québec, les Innu, les Métis du Labrador, les Naskapis du Québec, les Montagnais du Québec, les Cris du Québec, les utilisateurs non autochtones des deux provinces, les associations de chasse au caribou, et les gouvernements du Canada, du Québec, et de Terre-Neuve et du Labrador.

9.0 RESTRICTION DES SURVOLS ET MESURES D'ATTÉNUATION

On recourt à des mesures d'atténuation afin de réduire les effets négatifs des projets entrepris. En les intégrant bien à la conception et à la mise en oeuvre de ceux-ci, on peut réussir à réduire au minimum les répercussions résiduelles des projets. Le ministère de la Défense a proposé un certain nombre de mesures d'atténuation dans le cadre des vols militaires à basse altitude exécutés au Québec et au Labrador. La principale d'entre elles consiste à restreindre les survols. Comme nous le verrons plus loin dans le présent chapitre, le ministère de la Défense et d'autres intervenants ont remis à la commission une quantité considérable d'informations sur cette question.

D'autres mesures d'atténuation ont été proposées et mises en oeuvre. Depuis 1989, le ministère de la Défense a créé plusieurs nouveaux postes à la Base (officier des affaires environnementales, officier de liaison avec la collectivité, officier de liaison avec les autochtones, travailleur social) afin de régler certaines questions qui s'étaient posées au tout début du processus d'examen environnemental. Ce furent là les premières mesures prises pour atténuer les effets des vols à basse altitude.

En 1990, le ministère de la Défense a commencé à appliquer un programme formel d'atténuation, de concert avec d'autres mesures, y compris l'adoption du Plan de protection de l'environnement de la Base. Tant le programme que le Plan ont pris de l'ampleur au cours des années. Le programme est désormais plus complet, et les critères de restriction qu'il comporte sont maintenant plus exacts qu'au début. Le Plan a changé lui aussi et s'appelle maintenant Plan d'action environnemental de Goose Bay. Il porte sur des questions telles que la gestion et l'élimination des déchets, la réduction du bruit, les matières dangereuses, et les mesures d'intervention en cas d'urgence. En outre, le Plan décrit des démarches à suivre afin de faire face aux situations environnementales particulières que pourraient entraîner les vols à basse altitude. A l'heure actuelle, le Plan d'action environnemental de Goose Bay relève de l'officier des affaires environnementales de la Base.

En 1992, le ministère de la Défense a créé deux autres postes dans le contexte de son programme d'atténuation, à savoir celui d'officier de coordination des mesures d'atténuation, et celui d'officier de coordination pour les effets biophysiques. Le titulaire du premier poste supervise et coordonne, au niveau de la Base, les activités menées dans le cadre du programme. Quant au second officier, il s'occupe surtout de la mise en oeuvre du programme de contrôle des mesures d'évitement de la faune.

Récemment, le ministère de la Défense a fait d'autres efforts pour réduire les effets que la ville risque de subir; ainsi, il a créé des groupes de résolution de problèmes tels que le Comité de liaison avec Happy Valley-Goose Bay. Il a par ailleurs cherché à atténuer le bruit en optant pour diverses solutions telles que la construction d'une levée de terre anti-bruit, l'utilisation judicieuse des pistes, etc. Il faudra évaluer dans l'avenir le degré de succès de ces mesures et d'autres

encore proposées dans l'EIE, et il conviendra de les modifier selon les besoins.

41. **La commission recommande que l'Institut examine l'efficacité des mesures d'atténuation « en ville » énoncées dans l'EIE et qu'il propose de les modifier dans l'avenir, en fonction des besoins.**

9.1 Élaboration du programme de restriction des survols

Au cours des dernières années, le ministère de la Défense a surtout opté pour la restriction des survols afin d'atténuer les effets du bruit, et il compte continuer à miser là-dessus dans l'avenir; il s'agit, en fait, d'interdire le survol à basse altitude de certaines parties des zones d'entraînement, afin de protéger la faune et les êtres humains contre les inconvénients des survols et contre l'effet de surprise. Relativement au projet, certaines des questions les plus épineuses concernaient les mesures d'atténuation et le programme de restriction des survols. Aux yeux de nombreux participants à l'examen, l'acceptabilité du projet dépendait de ce programme. Pour bon nombre des membres du public, le programme paraissait efficace ou promettait de l'être. Cependant, les questions et les problèmes se sont multipliés.

Le ministère de la Défense vise à établir un programme viable d'entraînement aérien à basse altitude, tout en garantissant la protection de l'environnement. Dans l'ensemble, on ignore dans quelle mesure les vols influent sur les systèmes naturels, les populations et la faune. L'adoption d'un programme de restriction des survols semblait être la solution la plus simple, la plus pratique et la plus prudente : une démarche préventive qui éliminait la nécessité d'évaluer ou de quantifier les effets. Il s'agit de faire passer les avions volant à basse altitude loin des espèces sauvages vulnérables ou de leurs habitats, et loin des secteurs d'activité humaine. On peut décider de l'heure et du lieu où un vol sera exécuté. Si un avion peut se rendre n'importe où dans la zone d'exercices, il peut aussi en éviter n'importe quel endroit.

Le programme, dont les pays alliés envoyant des équipages s'entraîner à la BFC de Goose Bay paient la majorité des frais, a été conçu et a évolué rapidement. Les critères et les méthodes ont changé souvent. Quand il a défini les critères, le ministère de la Défense ne disposait d'aucun précédent dont il aurait pu s'inspirer, et il existait peu de lignes directrices à suivre pour améliorer ces critères. La commission a appris que personne n'avait auparavant mis en oeuvre un programme de restriction aussi vaste.

Avant 1990, les pilotes volant à basse altitude évitaient les utilisateurs des ressources dans les zones parce que des demandes ou des plaintes avaient été formulées en ce sens. Après s'y être engagé dans l'EIE de 1989, le ministère de la Défense a mis en oeuvre un programme formel de restriction des survols en 1990, et il a exécuté des études de référence et des enquêtes de contrôle pour s'assurer que les avions

volant à basse altitude évitaient les utilisateurs des ressources et les espèces sauvages vulnérables, telles que le caribou dans les secteurs de mise bas, les oiseaux aquatiques nicheurs, les rapaces et les canards arlequins. Le Ministère a mis en place des systèmes pour recueillir des informations sur l'emplacement des camps, des animaux et de leurs habitats, et il a pris des mesures pour s'assurer que les pilotes recevaient les renseignements nécessaires sur les endroits à éviter et sur ce qui s'y trouvait. Le ministère de la Défense a ainsi défini des critères de restriction qui précisaient les heures où il fallait éviter certains éléments environnementaux et les personnes, l'altitude à conserver en pareils cas, et la distance latérale à maintenir entre l'avion et ces éléments ou personnes.

9.2 Faisabilité du programme de restriction des survols

La commission a pour la première fois été saisie des problèmes inhérents au programme de restriction des survols en lisant une série de rapports qui lui avait été remise à l'automne 1993 et dont la nation innu avait entrepris la réalisation. Les auteurs des rapports concluaient que le ministère de la Défense ne pouvait pas atteindre son double objectif (maintenir un programme d'entraînement viable tout en protégeant l'environnement) en appliquant le programme de restriction des survols; qu'il y a trop de secteurs sensibles au bruit à éviter; que les mesures de restriction sont conçues de manière à favoriser au maximum le programme de vols militaires et à réduire le plus possible l'étendue des secteurs à éviter (espèces animales vulnérables et populations humaines); et que peu de protection est offerte à ces espèces ainsi qu'aux chasseurs et trappeurs innu et non innu.

L'interdiction de survoler certains secteurs des zones d'exercices et des couloirs aériens a créé des problèmes opérationnels aux équipages alliés. Le ministère de la Défense a maintenant du mal à conserver sa viabilité opérationnelle au programme de vols, tout en s'assurant que les critères de restriction sont respectés. Le nombre des restrictions est beaucoup plus grand que prévu. A l'heure actuelle, entre 10 p. 100 et 20 p. 100 des zones d'exercices sont souvent fermées, et, quand il est également interdit de survoler les secteurs où le troupeau de caribous de la rivière George se trouve, une superficie maximale de 40 p. 100 (40 000 km²) risque d'être fermée. Les alliés soutiennent que des problèmes opérationnels surgissent quand le survol de 10 p. 100 de la zone d'exercices est défendu; que les restrictions appliquées dans les couloirs gênent la circulation à destination et en provenance des zones d'exercices, et entre elles; et qu'il est difficile d'accéder au polygone de tir à blanc depuis certaines directions, à cause des restrictions. En outre, ils ont précisé que la nature des missions a évolué, de sorte que des scénarios plus compliqués exigent l'utilisation d'un milieu assujéti à moins de restrictions.

Les paragraphes qui suivent présentent le programme de restriction des survols, sa conception, la mesure où il permet de bien protéger l'environnement et les personnes se rendant dans le territoire, la façon dont il est appliqué et dont il est expliqué.

9.2.1 Gérer le programme de restriction des survols

Le programme de restriction des survols va continuer d'évoluer comme il l'a fait dans le passé; on devra donc modifier les critères (secteurs critiques et distances de sécurité latérales), les limites des zones d'entraînement, tout dépendant des secteurs concernés et de l'époque de l'année, et les compromis ouvertement acceptés entre les objectifs fondamentaux et les incidences possibles du bruit. Le ministère de la Défense demeurera certes le participant le plus actif, mais il ne pourra pas tout faire; bien qu'expert de certaines questions, ce n'est pas un organisme de gestion de la faune et ce n'est pas lui qui est le mieux placé pour remplir un tel rôle. On pourrait constituer des institutions non gouvernementales à même de mettre à profit les ressources de la collectivité. Malgré tous ses efforts, le ministère de la Défense n'a pas suscité suffisamment de confiance à l'égard du programme pour consentir aux compromis risquant de s'imposer (il n'y arrivera peut-être jamais, vu sa présence plutôt intimidante). Les compromis ne sont possibles que dans un climat de compréhension et de confiance.

D'après la commission, il n'est pas clair que l'on puisse atteindre les deux objectifs « contradictoires » que sont la protection de l'environnement et des populations humaines, d'une part, et le maintien d'un programme viable d'entraînement aérien, d'autre part. Cependant, il est possible de trouver un juste milieu si toutes les parties participent au processus, si l'on a accès à une vaste gamme de professionnels et de conseillers expérimentés, et s'il existe suffisamment de confiance et de crédibilité. À lui seul, le ministère de la Défense n'a pas la crédibilité voulue et il ne peut susciter la confiance nécessaire. La commission répète sa recommandation selon laquelle il conviendrait de jumeler le programme de restriction des survols à un programme intégré de surveillance et de recherche qui serait géré par une nouvelle institution indépendante du ministère de la Défense. Il ne sera pas facile de réunir tous ces éléments et de les gérer avec efficacité avec les fonds existants, d'autant plus qu'il faudra sans doute chercher à trouver d'autres fonds auprès d'autres sources, mais c'est là le prix à payer pour rendre le projet pleinement viable dans l'avenir.

9.2.2 Efficacité

Il importe d'évaluer le programme de restriction des survols d'après ses résultats. S'agit-il de protéger l'environnement, la faune et les personnes se rendant dans les territoires ? Nous examinons dans les sections suivantes les problèmes que comportent l'identification et l'évitement des groupes principaux et l'élaboration des critères de restriction des survols.

9.2.2.1 Repérage et évitement des groupes principaux

À l'origine, on interdisait le survol de certains secteurs en se fiant à des cartes qui en illustraient l'utilisation antérieure. Ces cartes étaient plus ou moins utiles, car rien ne garantissait que les personnes ou les animaux se trouvaient effectivement dans ces secteurs aux moments du survol. Aujourd'hui, dans bien des cas, on ferme les secteurs d'après des données

recueillies en temps réel (par ex., les signaux qu'émettent les colliers fixés à certains caribous et que retransmet un satellite). Un programme axé sur de telles données coûte très cher. Le ministère de la Défense dépense actuellement 1,27 million de dollars par année pour savoir où des espèces animales vulnérables se trouvent, de manière que les avions à réaction évitent de les survoler. Récemment, d'autres organismes gouvernementaux ont exécuté des sondages du même genre (par exemple, le Service canadien de la faune, qui observe ainsi les oiseaux aquatiques).

a) Repérage et évitement des animaux sauvages

Dans le cas de nombreuses espèces sauvages, on ne possède pas beaucoup de données de référence sur les limites de leurs habitats et sur leurs populations. L'efficacité du programme de restriction des survols, en tant que mesure d'atténuation, est donc réduite, car on n'a pas recensé toutes les espèces importantes ni circonscrit tous les habitats possibles de ces dernières à l'intérieur des zones actuelles d'entraînement. **A** mesure que les recensements de nouveaux secteurs s'achèvent, on en ferme un certain nombre. Malgré un programme de contrôle dynamique, nous sommes encore loin de tout savoir sur la dispersion des espèces vulnérables dans les zones d'entraînement. Par exemple, bien que tous les participants aient convenu qu'il fallait éviter de survoler les rassemblements d'oiseaux aquatiques en train de muer ou de faire halte pendant la migration, à cause des effets nuisibles que ceux-ci risquent de subir, on ne peut pas faire grand-chose à ce sujet tant que l'on ne saura pas où ces rassemblements ont lieu.

La majorité des critiques sur les moyens que l'on prend pour se renseigner sur la répartition des animaux sauvages concernaient le caribou, ou les oiseaux aquatiques et les rapaces. La dispersion de ces espèces change, ce qui nous oblige à recueillir des données à jour afin d'évaluer leur exposition aux survols et leurs déplacements à long terme. Certains participants à l'examen ont recommandé de mener d'autres études sur le nombre et la répartition des caribous de la rivière George, et d'analyser les données existant déjà sur les déplacements de ces animaux. Des participants ont aussi recommandé de fixer des émetteurs radios ou des colliers de repérage à distance à un plus grand nombre de caribous, car on pourrait ainsi mieux connaître leur dispersion dans le territoire. Un autre participant a par ailleurs fait observer que les caribous des monts Red Wine se regroupent pendant le rut; or, on ne connaît précisément ni les lieux où ces animaux se rendent alors, ni leurs déplacements connexes. Comme cette période coïncide en partie avec celle des vols à basse altitude, on a recommandé au ministère de la Défense de repérer les lieux de rassemblement et d'appliquer des mesures de protection en conséquence.

Le ministère de la Défense a convenu que, si plus de caribous étaient munis d'un collier de repérage, on pourrait mieux en suivre les déplacements; cependant, il a ajouté que la pose des colliers coûterait très cher et qu'elle perturberait la vie des animaux. Afin d'aider à surmonter les difficultés que présente le repérage des lieux où les caribous se dispersent, le ministère de la Défense ferme des « espaces tampons », ce qui permet à des sujets du troupeau de la rivière George de

quitter les principaux groupes pour se rendre dans les secteurs voisins sans être survolés. On réduit ensuite la taille de ces espaces quand on pense que les animaux risquent moins de souffrir des survols.

Dans l'étude qu'elle a présentée sur la faisabilité du programme de restriction des survols, la nation innu a critiqué la façon dont les experts-conseils du ministère de la Défense ont examiné les habitats des oiseaux aquatiques. Seuls les principaux habitats ont été étudiés et intégrés au programme, ce qui représentait environ 5 p. 100 des zones d'exercices à basse altitude. Les Innu ont précisé que, si l'on avait pris en compte d'autres lieux fréquentés par les oiseaux aquatiques (c.-à-d. les secteurs où la densité de population est moyenne), il aurait sans doute fallu interdire le survol d'autres parties des ZEBA, au profit des oiseaux aquatiques migrants. Les représentants du ministère de la Défense ont convenu qu'une analyse plus poussée fournirait sans doute une image plus précise des limites des habitats, mais qu'elle exigerait plus de temps et qu'il faudrait aussi aller vérifier sur place les genres d'habitat et leur utilisation par les oiseaux aquatiques.

Jusqu'ici, le ministère de la Défense a surtout recueilli des données de référence sur les populations et très peu de détails sur les effets des survols. Malgré tout, le programme coûte cher, car il faut constamment mettre les renseignements à jour. On a démontré qu'il est difficile d'adapter le programme de restriction des survols en fonction des déplacements des diverses populations d'animaux sauvages. Certains participants ont recommandé de moins chercher à éviter des secteurs précis et de viser plutôt à ne pas survoler les habitats des espèces vulnérables; ce serait là un moyen d'améliorer l'efficacité opérationnelle et la « rentabilité » du programme.

Afin d'accroître la rentabilité du programme, le ministère de la Défense propose de recourir davantage aux équipages militaires pour repérer les animaux sauvages et de fermer des secteurs en fonction des données ainsi obtenues. Les auteurs des rapports sur la faisabilité du programme de restriction des survols ont recommandé de confirmer l'efficacité de cette méthode. D'aucuns pensent que les équipages parviendraient mal à recueillir de telles données, vu la vitesse à laquelle leur appareil file, leur manque de formation sur l'art d'identifier les espèces, et l'attention qu'ils doivent accorder à leurs tâches tactiques et opérationnelles. Si l'on examine les comptes rendus de vols antérieurs, on constate que seulement deux comptes rendus sur 808 contiennent des observations sur la faune. **La commission conclut que l'utilisation des équipages aériens pour repérer les animaux sauvages et fermer des secteurs des ZEBA en conséquence risque de ne rien donner de valable.**

b) Repérer et éviter les personnes

Le programme de restriction a pour objet de soustraire aux vols à basse altitude tous les secteurs qui, dans les zones d'exercices, sont occupés par des personnes. La commission a appris que le programme donne de bons résultats quand les groupes concernés collaborent avec le ministère de la Défense. Les pourvoyeurs et d'autres groupes ayant des camps

permanents, qui ont pris la parole pendant les audiences, ont déclaré qu'ils étaient satisfaits du programme. Par ailleurs, la commission a appris des Innu de Sheshatshit et d'Utshimassit qu'ils avaient fourni les coordonnées de leurs camps au ministère de la Défense à plusieurs reprises, mais que la diffusion de directives opérationnelles contenant ces détails n'avait pas empêché le survol des camps. Les Innu ont signalé qu'un camp à Ashuapun avait été survolé de nombreuses fois au printemps 1992, même si la Directive opérationnelle 92-27 (22 mai 1992) de la BFC de Goose Bay précisait qu'il fallait contourner l'endroit.

Il est difficile d'éviter les personnes, parce qu'elles se déplacent quand elles exploitent les ressources du territoire et que le ministère de la Défense ne peut pas surveiller étroitement les lieux où elles se trouvent. Selon le ministère de la Défense, les risques de survol sont minimes si la Base a été informée des lieux où les personnes vont se rendre et du moment où elles y seront. Ce sont les groupes et les particuliers utilisant le territoire qui fournissent au ministère de la Défense les détails dont il a besoin; il est donc nécessaire de mettre à jour la base de données recueillies sur l'exploitation des richesses fauniques en 1987 et 1988, et d'entretenir la communication entre les groupes et les particuliers. Les officiers de liaison et les rapports fournis par les pilotes des compagnies de nolisage aident le Ministère à éviter les utilisateurs qui se rendent dans les territoires, quand ils omettent de communiquer à la Base leurs coordonnées dans la ZEBA. On a critiqué le ministère de la Défense, qui ne sollicitait des informations qu'auprès des compagnies de nolisage du Labrador; il ne recueillait ainsi aucun renseignement sur les camps des Montagnais de La Romaine et de Natashquan, qui exploitent les richesses fauniques dans la ZEBA 2.

D'aucuns ont proposé de remettre aux chasseurs et aux trappeurs allant dans les zones d'exercices des émetteurs de repérage dont les signaux seraient captés par satellite. Cela a suscité des questions sur le stade où en est la technologie de pistage, sur la violation du droit à la vie privée, et sur le rayon de l'espace d'évitement ainsi délimité.

La commission conclut que les Innu ont exprimé des inquiétudes importantes au sujet des incidences des vols à basse altitude sur leur santé et sur leurs traditions socio-culturelles. Elle reconnaît que, même si le ministère de la Défense dispose d'informations sur l'emplacement des camps innu, celles-ci sont incomplètes sans la coopération des Innu, sans laquelle les camps et les chasseurs innu continueront donc d'être survolés. Bien que les Innu semblent croire que le projet est incompatible avec leur mode de vie, la commission estime que des compromis sont possibles.

Grâce à tous les ingénieux moyens concevables, il importe d'éviter de survoler le plus grand nombre possible de personnes, dans les camps et dans les groupes de chasse autochtones. Il faut appliquer toutes les méthodes possibles pour réduire le nombre des personnes survolées. En donnant suite à la recommandation n° 22 formulée dans le chapitre 5, dans laquelle la commission propose d'étudier davantage les incidences du projet sur l'exploitation des richesses fauniques, on aboutira à des

données plus concluantes sur les effets du bruit sur le territoire.

9.2.2.2 Mise en oeuvre du programme de restriction des survols

La capacité d'appliquer les restrictions dépend de la transmission des renseignements sur les secteurs à éviter au Centre de coordination militaire de la Base, et de là, aux pilotes concernés. On a assuré à la commission que les pilotes sont capables de contourner les secteurs ainsi délimités.

La commission a appris que les équipages alliés ont besoin d'au moins quatre heures pour intégrer de nouvelles informations reçues du Centre de coordination militaire à leurs plans de vol. **La commission croit que, si des renseignements précis sont communiqués aux équipages, ceux-ci possèdent les appareils de navigation et les compétences voulus pour éviter de survoler les secteurs désignés.**

9.2.2.3 Critères de restriction ou d'évitement

Plusieurs participants ont parlé de la nécessité de créer des liens entre la gestion de la recherche et les priorités relatives à cette dernière, d'une part, et les recherches sur les effets des survols, d'autre part; il conviendrait aussi d'intégrer les études sur la restriction des survols à celles concernant la surveillance d'effets particuliers. La commission s'est fait dire que les critères de restriction doivent faire partie d'un programme dynamique, façonné par tous les groupes touchés par les vols à basse altitude. A l'heure actuelle, le ministère de la Défense, aidé par des organismes fédéraux et provinciaux de protection de la faune, conçoit et met en oeuvre les mesures de surveillance et d'évitement. Le public doit participer davantage au processus : cela est essentiel pour améliorer le programme de restriction des survols. On a aussi recommandé que le public prenne part à la définition des priorités du programme et à l'évaluation de son efficacité. Certains ont dit craindre que l'environnement y perde quand viendra le moment de faire des compromis ou de concilier les points de vue divergents.

La commission conclut qu'il faut intégrer tous les aspects de la surveillance, de la recherche et des mesures d'évitement recommandées et gérer l'ensemble en fonction des principes « 3 C » décrits dans le chapitre 8. Il importe que tous les principaux utilisateurs supervisent le programme, de manière à parvenir d'un commun accord à des décisions éclairées sur ce qu'il faut éviter de survoler et à quel moment. S'ils acceptent de participer à l'élaboration et à l'application d'un programme révisé de surveillance et de recherche, les autochtones doivent le faire pleinement et sur un pied d'égalité avec les autres intervenants. Ce sera la seule façon de donner une expression concrète au quatrième « C » : la crédibilité.

À ce stade-ci, la commission ne favorise pas l'assouplissement des critères de restriction existants. Cependant, elle reconnaît que, dans le passé, le ministère de la Défense a peut-être usé sans raison d'une rigueur excessive en s'imposant des critères en fonction des informations limitées de l'époque. Par conséquent, il sera sans doute possible dans l'avenir de modifier ou

d'adapter les critères, à mesure que l'on acquerra des renseignements plus fiables. La commission croit cependant que, pour être valables, les décisions prises dans ce contexte devront reposer sur des données sûres et sur la participation de tous les intervenants. C'est là une autre tâche dont l'Institut pourra se charger, une fois qu'il sera en mesure de fonctionner.

42. Jusqu'à ce que des études de référence valables aient été menées dans les nouveaux secteurs dont on envisage le survol, la commission recommande de continuer à exécuter les vols à basse altitude dans les zones d'exercices actuelles sans assouplir les critères de restriction existants.

a) Critères concernant la faune

La commission a appris que les connaissances actuelles concernant les effets des vols à basse altitude sur les animaux sauvages, la tolérance de ces derniers et la probabilité qu'ils soient exposés à des perturbations ne sont pas suffisantes pour bien répondre à des questions fondamentales sur la vulnérabilité des animaux aux perturbations. On ne sait pas si la majorité des espèces sont sensibles au bruit et aux autres perturbations causées par les vols à basse altitude. Il n'existe aucun critère universel permettant de définir la distance latérale de sécurité à maintenir entre les animaux et les avions. On a peu contrôlé les effets des vols à basse altitude, et l'on ne sait pas grand-chose sur les incidences de ces derniers à long terme. En ce qui concerne l'efficacité des critères de restriction des survols, des questions critiques demeurent sans réponse : quelles espèces faut-il éviter ? Quand faut-il les éviter ? Quels devraient être les critères d'évitement ? Peut-on effectivement éviter l'espèce dont il s'agit ?

À l'heure actuelle, il n'est pas possible de savoir si le programme de restriction des survols donne les résultats escomptés. Les fondements scientifiques de ce programme demeurent faibles. Les données existant sur les effets du bruit des avions militaires sur la faune sont insuffisantes pour établir si elle en souffre ou non et, dans le cas de l'affirmative, de quelles manières. Pour le moment, la science dispose de moyens limités pour isoler les variables expliquant les changements environnementaux. Bien que l'on ait affirmé à la commission que les vols à basse altitude ne causent aucun dommage apparent aux milieux naturels de la zone, et que les animaux sont aussi bien portants aujourd'hui que jamais auparavant, l'EIE précise que des effets nuisibles modérés ou sensibles sont possibles. La commission conclut que non seulement il est prudent d'éviter de survoler les animaux, mais que cela est essentiel. Il faut recueillir plus d'informations de base sur les systèmes naturels et la faune, et mener plus de recherches sur les effets que le projet a sur eux. Il convient aussi d'exécuter des contrôles plus poussés, notamment en ce qui concerne le respect des restrictions imposées.

On a dit à la commission que le but ultime du programme de restriction des survols doit être de contourner ce qu'il y a vraiment lieu d'éviter. Comme il est impossible de prédire la dispersion future des populations animales, on aura toujours

du mal à concilier les besoins militaires et la nécessité de protéger la faune. On ne trouvera le juste milieu que si l'on intègre un rigoureux programme scientifique expérimental au programme de restriction des survols.

La commission a pris note du fait que d'autres genres d'aéronefs militaires et civils, tels que les hélicoptères, volant à basse altitude également, risquent de nuire aux milieux naturels autant, sinon plus, que les avions à réaction d'entraînement.

43. La commission recommande que l'Institut soit chargé de mettre en oeuvre un programme de contrôle des incidences que peuvent avoir sur les espèces animales vulnérables les vols à basse altitude autres que ceux exécutés par les avions à réaction militaires dans le cadre du projet.

Dans ses rapports, la nation innu a vertement critiqué la façon dont les critères de restriction ont été définis. Elle a déclaré qu'ils avaient des motifs politiques : éviter dans une mesure minimale les personnes et les secteurs fréquentés par les espèces vulnérables, afin de créer bonne impression auprès du public, mais intensifier au maximum le programme d'activités aériennes militaires. Les Innu affirmaient aussi que le ministère de la Défense se soucie davantage de la nuisance que les personnes et les animaux représentent pour son programme de vols à basse altitude, que de l'inverse; c'est ce qui explique pourquoi les espèces vulnérables ainsi que les chasseurs et les trappeurs innu et autres sont si peu protégés. Le ministère de la Défense, ont-ils déclaré, reconnaît qu'il existe peu de recherches quantitatives permettant de décider de la distance de sécurité à maintenir dans l'espace entre les avions et les milieux naturels, et qu'à l'origine, les secteurs n'étaient pas fermés d'après une procédure systématique. La commission admet que des compromis sont nécessaires et elle pense qu'en participant aux travaux de l'Institut, les Innu pourront aider pleinement à circonscrire les aires à éviter, influencer sur la façon dont cela se fait, et contribuer à la définition des périodes où les survols seraient défendus.

Plusieurs participants à l'examen ont recommandé de réviser les critères de restriction actuels et proposés. La commission a appris que les critères en vigueur ne prennent pas en compte le fait que de vastes secteurs des rivières peuvent être fréquentés par des canards arlequins nicheurs et par leurs couvées. Pour l'accouplement et le nichage, ces oiseaux ont autant besoin d'un habitat calme de haute qualité que pour élever leurs petits. On a recommandé d'éviter de survoler les rivières où cette espèce vit ou pourrait vivre de mai à août, soit pendant la période de la reproduction.

Le ministère de la Défense s'est attiré des critiques en assouplissant les critères d'évitement des balbuzards en 1993, alors que l'on n'avait pas encore commencé à contrôler les effets des survols. Les participants à l'examen ont recommandé de ne pas réduire la superficie des zones à éviter actuellement tant que les études appropriées sur les effets n'auront pas été achevées, et les résultats, analysés. Certains participants ont dit que, là où il ne semble pas possible d'appliquer des critères de restriction à diverses espèces et

populations vulnérables, comme les caribous des monts Red Wine et les rapaces sylvicoles, il faudrait entreprendre sans tarder des études de contrôle. En outre, on a recommandé de ne pas survoler à moins de 300 pieds AGL les aires de mise bas fréquentées par ces caribous pendant la dernière semaine de mai et les trois premières semaines de juin. S'il n'est pas possible d'éviter tous les secteurs de l'aire de mise bas, on a proposé de limiter les vols à des couloirs bien précis de manière à réduire au minimum le nombre de femelles qui seraient survolées. La commission souscrit à cette idée.

- 44. Comme il n'est pas possible, du point de vue opérationnel, d'éviter toute l'aire de mise bas fréquentée par les caribous des monts Red Wine, la commission recommande d'établir au-dessus de cette aire, pendant la dernière semaine de mai et les trois premières semaines de juin, des couloirs qui permettraient de réduire au minimum le nombre de femelles survolées.**

b) Critères concernant l'altitude

Un participant à l'examen a précisé que les critères proposés visant l'altitude de survol lui semblaient arbitraires; en effet, on a démontré qu'un avion à réaction survolant le nid d'un faucon pèlerin à une altitude de 820 à 984 pieds (entre 250 et 300 m) risque d'inciter les oiseaux adultes à s'envoler. Le ministère de la Défense a déclaré que, comme les vols à une altitude minimale de 1 000 pieds sont autorisés dans l'espace aérien non contrôlé partout au Canada, il estimait mal à propos de relever ce seuil dans les zones désignées de vols à basse altitude. En ce qui concerne l'ensemble des critères de restriction, un expert du ministère de la Défense a fait observer qu'il existe peu de recherches permettant de décider de la distance de sécurité idéale à respecter dans l'espace. **La commission conclut que des recherches doivent porter sur les critères de restriction relatifs à l'altitude des survols.**

c) Critères concernant le survol des êtres humains

Vu la mobilité des chasseurs et des trappeurs dans les territoires, il est extrêmement difficile de prédire leurs déplacements dans le temps et l'espace, aux fins de la conception d'un programme efficace de restriction des survols. La commission a appris que le rayon d'évitement de 2,5 NM autour des camps assure la protection voulue aux femmes et aux jeunes enfants innu, qui s'éloignent rarement plus loin que cela de leurs camps, mais que tel n'est pas le cas des chasseurs et des trappeurs, qui parcourent des distances beaucoup plus considérables depuis leurs camps respectifs.

Les Inuit et les Innu ont demandé d'interdire le survol de sections des territoires de chasse en fonction des saisons : on les délimiterait de manière à prendre en compte la nature

souvent changeante et imprévisible des activités de chasse. Le ministère de la Défense a fait savoir qu'il était disposé à prolonger le rayon d'évitement autour des principaux camps (si cela ne compromet pas la viabilité opérationnelle du programme d'entraînement), à apporter à titre expérimental les changements convenus aux critères de restriction, et à évaluer les résultats des changements de concert avec les groupes concernés qui exploitent les ressources. Le Ministère a ajouté que les seuls camps dont les membres se déplacent dans de vastes espaces sont ceux qui chassent le caribou; or, ces camps sont souvent associés aux grands troupeaux de caribous qui bénéficient de toute façon du programme de restriction des survols.

- 45. La commission recommande que l'Institut examine les propositions du ministère de la Défense portant sur le prolongement du rayon d'évitement autour des principaux camps et sur la fermeture de sections du territoire.**

Les chasseurs de la Basse-Côte-Nord québécoise ont demandé de réduire le nombre de survols pendant la saison de la chasse à l'orignal (un mois, à l'automne) dans leur région, ou, si cela n'est pas possible, d'instruire les pilotes de suivre une trajectoire de vol transversale et non longitudinale par rapport à l'axe des rivières.

- 46. La commission recommande que, dans le cadre de l'étude qu'il exécutera sur les critères de restriction, l'Institut voit dans quelle mesure il est possible de ne pas survoler les personnes chassant l'orignal, pendant la saison appropriée, à l'automne.**

9.3 Application des critères de restriction, dans le cadre des options A et B

On a fixé les limites des zones actuelles d'entraînement à basse altitude il y a de nombreuses années, et l'on n'a alors pris en compte ni les espaces écologiques vulnérables, ni les lieux où de fortes concentrations d'espèces animales existent, ni les régions dont on exploite intensivement les ressources fauniques. Le ministère de la Défense propose de redessiner ces zones de manière à en exclure en permanence certaines des parties risquant le plus de souffrir des survols. Les pages suivantes présentent plus en détail les critères de restriction allant de pair avec les options A et B soumises à la commission. Dans le chapitre 3, nous avons parlé des limites qu'auraient les zones d'exercices à basse altitude (ZEBAs) suivant chacune des deux options, et nous avons évoqué les conditions à remplir pour passer de la première à la seconde. Le Tableau 2 résume les critères de restriction proposés dans le cadre des deux options.

Tableau 2
Résumé des critères de restriction des options A et B, présentés dans l'EIE révisé.

| Sujet | Option A | Option B |
|---|--|---|
| Motifs | <ul style="list-style-type: none"> réduire la portée du programme actuel d'évitement des espèces animales, afin de disposer d'un espace aérien « exempt de restrictions » qui soit suffisamment grand pour garantir la viabilité opérationnelle du projet ne protéger que les écosystèmes de « grande valeur » et/ou ceux dont on pense qu'ils souffriraient beaucoup des survols militaires | <ul style="list-style-type: none"> restreindre les survols d'une manière comparable à ce qui se fait maintenant, en excluant en permanence des ZEBA existantes les secteurs importants pour la faune et pour les utilisateurs des richesses naturelles pour compenser, on ajoute des espaces aériens au-dessus de territoires moins importants pour la faune et les êtres humains |
| Limites | <ul style="list-style-type: none"> elles restent telles quelles, avec les deux zones d'exercices existantes couvrant 100 000 km² pour le programme d'entraînement, il faut en permanence au moins 90 000 km² d'espace aérien exempt de toute restriction (il faut 90 000 km² pour des raisons de sécurité, au cas où des secteurs seraient fermés à cause de la météo et pour avoir l'espace suffisant à l'exécution de divers exercices aériens) | <ul style="list-style-type: none"> les ZEBA redessinées couvrent 130 000 km² (ne sont pas comprises dans ce total une zone de 9 000 km² donnant accès à l'aéroport de Goose Bay et une zone d'exclusion de 10 NM autour de Churchill Falls) *quel que soit le moment, une zone maximale de 100 000 km² servira aux vols à basse altitude - on fera « bouger » cette superficie à l'intérieur du périmètre extérieur des ZEBA en fonction des restrictions imposées, de manière qu'il y ait toujours un espace de 100 000² où les vols ne seront assujettis à aucune restriction |
| Besoins opérationnels | <ul style="list-style-type: none"> on a estimé à 15 NM la largeur minimale à maintenir entre les couloirs à suivre pour aller de la Base aux ZEBA et vice-versa, vu la distance à franchir pour se rendre à ces dernières | <ul style="list-style-type: none"> la largeur minimale à maintenir entre les couloirs reliant la Base aux ZEBA passerait de 15 à 7,5 NM, car on réduirait de 70 à 20 NM la distance à franchir entre la Base et la zone d'entraînement (en effet, les avions ne seraient pas obligés de se mettre en formation) |
| Secteurs que l'on ne peut pas fermer | <ul style="list-style-type: none"> deux polygones de tir à blanc (PTA) et leurs approches, avec un demi-cercle de 20 NM de profondeur confinant aux PTA et dont on peut faire pivoter la base de 180° des couloirs d'accès de 15 NM reliant Goose Bay aux ZEBA les couloirs reliant les ZEBA entre elles une zone de contrôle d'aéroport de 10 NM de rayon autour de la BFC de Goose Bay | <ul style="list-style-type: none"> l'accès aux PTA doit être exempt de restrictions dans un demi-cercle de 180° et de 20 NM de profondeur confinant aux PTA une zone de contrôle d'aéroport de 10 NM de rayon autour de la BFC de Goose Bay des couloirs d'accès de 7,5 NM reliant Goose Bay aux ZEBA |
| Troupeau de caribous de la rivière George | <ul style="list-style-type: none"> à éviter avant, pendant et après la période de mise bas éviter les troupeaux de 10 000 têtes ou plus, les secteurs où il y a 25 caribous/km² à l'intérieur d'une superficie d'environ 484 km², ou certains groupes de caribous portant des colliers de repérage par satellite | <ul style="list-style-type: none"> exclure en permanence un vaste territoire situé dans le nord-ouest de la ZEBA 1 actuelle, territoire qui est constamment fréquenté par le troupeau de caribous de la rivière George pendant et après la période de mise bas et pendant le rut éviter les groupes de 500 têtes ou plus le plan d'évitement serait fondé sur la télémétrie par satellite et sur les relevés aériens |
| Troupeau des monts Red Wine | <ul style="list-style-type: none"> à éviter à la fin de l'hiver restreindre l'utilisation de deux emplacements de cibles photographiques, dans le territoire où hiverne le troupeau | <ul style="list-style-type: none"> maintenir les critères actuels : éviter le territoire à la fin de l'hiver; contourner (rayon de 5 NM) les groupes de 10 têtes ou plus ayant été repérés |

Tableau 2 suite
Résumé des critères de restriction des options A et B, présentés dans l'EIE révisé.

| Sujet | Option A | Option B |
|---|---|--|
| Troupeau de caribous du lac Joseph | <ul style="list-style-type: none"> • sans objet (le territoire du troupeau 'est à l'extérieur de la ZEBA) | <ul style="list-style-type: none"> • rien n'est prévu, car la majeure partie du territoire fréquenté par le troupeau se trouve à l'ouest de la zone d'exercices redéfinie |
| Oiseaux aquatiques | <ul style="list-style-type: none"> • aucune mesure d'évitement | <ul style="list-style-type: none"> • exclure en permanence de la zone d'entraînement les habitats de haute qualité utilisés pour la reproduction • éviter les concentrations d'oiseaux pendant les haltes migratoires, la nidification et la mue • des enquêtes de référence seront menées dans de nouveaux secteurs; les enquêtes visant à circonscrire les habitats importants se poursuivront • on examinera les critères avec les organismes chargés de gérer les ressources, pour s'assurer qu'ils garantissent toujours une protection minimale |
| Rapaces et espèces menacées | <ul style="list-style-type: none"> • garantir la protection complète des canards arlequins et des rapaces nichant dans les falaises, pendant la nidification • le survol des rapaces sylvicoles n'est pas interdit • seuls ne sont pas survolés les espèces désignées officiellement comme étant menacées (le faucon pèlerin et le canard arlequin de l'est), ainsi que le faucon gerfaut et l'aigle royal, qui sont rares • le survol des lieux de nidification du balbuzard et du pygargue à tête blanche est autorisé | <ul style="list-style-type: none"> • exclure en permanence un vaste secteur dans le nord-est de la ZEBA 1 actuelle, qui constitue le plus important habitat de nidification des rapaces nichant dans les falaises (faucon pèlerin, faucon gerfaut et aigle royal) et des canards arlequins • on exécutera des enquêtes pour repérer les lieux de nidification fréquentés par les oiseaux de proie • des enquêtes de contrôle auront lieu |
| Original | <ul style="list-style-type: none"> • aucune mesure d'évitement | <ul style="list-style-type: none"> • éviter les groupes d'animaux à la fin de l'hiver |
| Itinéraires suivis par les aéronefs de transport tactique | <ul style="list-style-type: none"> • à certains endroits, les trois itinéraires de transport tactique se situent en dehors des zones d'exercices • il faudra mener des enquêtes le long de ces itinéraires, car une partie du territoire survolé pourrait bien constituer un habitat de nidification de haute qualité pour les rapaces nichant dans les falaises et pour les canards arlequins | <ul style="list-style-type: none"> • comme dans le cas de l'option A, des segments des trois itinéraires de transport tactique se situent en dehors des zones d'entraînement • des enquêtes auront lieu le long de ces itinéraires pour repérer les nids de rapaces et les lieux de nidification des canards arlequins, en sus d'autres études semblables menées dans les zones d'entraînement |
| Chasseurs, pêcheurs et trappeurs | <ul style="list-style-type: none"> • dans les secteurs très fréquentés, on évite les chasseurs, pêcheurs et trappeurs en traçant autour de leurs principaux camps un cercle d'évitement d'un mille marin de rayon • dans tous les autres endroits, on s'efforcera de faire un détour d'un mille marin aux environs des camps occupés • en ce qui concerne les territoires utilisés par des collectivités n'ayant pas participé aux audiences, on adoptera la même démarche, sauf que l'on définira les secteurs très fréquentés en se fiant sur des données obtenues auprès de sources secondaires | <ul style="list-style-type: none"> • dans les territoires très fréquentés, on évitera les chasseurs, pêcheurs et trappeurs en traçant autour de leurs principaux camps un cercle d'évitement de 3,0 NM de rayon (96 km²) • dans les territoires dont on sait qu'ils sont utilisés, ce rayon sera réduit à 2,5 NM • partout ailleurs, les équipages passeront à 1,0 NM des camps de base • en ce qui concerne les territoires utilisés par des collectivités n'ayant pas participé aux audiences, on adoptera la même démarche, sauf que l'on définira les secteurs très fréquentés en se fiant sur des données obtenues auprès de sources secondaires |

Tableau 2 fin
Résumé des critères de restriction des options A et B, présentés dans l'EIE révisé.

| Sujet | Option A | Option B |
|---|---|---|
| Officier de liaison avec les autochtones/ Officier de liaison avec les collectivités | <ul style="list-style-type: none"> • l'officier de liaison avec les autochtones et l'officier de liaison avec les collectivités se rendront dans toutes les localités au moins une fois tous les quatre ou cinq ans, afin de mettre à jour les données sur les zones très fréquentées d'exploitation des richesses naturelles, et tous les changements seront portés à la connaissance du Groupe consultatif des utilisateurs des ressources (GCUR) au moment de sa réunion annuelle | <ul style="list-style-type: none"> • l'officier de liaison avec les autochtones et l'officier de liaison avec les collectivités se rendront dans toutes les localités au moins une fois tous les quatre ou cinq ans, afin de mettre à jour les données sur les zones très fréquentées d'exploitation des richesses naturelles, et tous les changements seront portés à la connaissance du Groupe consultatif des utilisateurs des ressources (GCUR) au moment de sa réunion annuelle |
| Pourvoires et tourisme d'aventure | <ul style="list-style-type: none"> • passer à un mille marin du camp principal des pourvoires existantes • si c'est possible, passer à un mille marin des nouvelles pourvoires • en ce qui concerne l'évitement des touristes d'aventure, on procédera au cas par cas | <ul style="list-style-type: none"> • passer à 2,5 NM du camp principal des pourvoires existantes • si c'est possible, passer à un mille marin des nouvelles pourvoires • en ce qui concerne l'évitement des touristes d'aventure, on procédera au cas par cas |

9.3.1 Option A

Si l'option A est retenue, on maintiendra les limites actuelles des zones d'exercices, mais les critères de restriction seront assouplis de manière que les secteurs interdits ne dépassent jamais 10 p. 100 des ZEBA. Le ministère de la Défense a déclaré qu'avec une augmentation du nombre des vols, il ne sera pas possible de maintenir les restrictions actuelles dans les zones d'exercices existantes. Il propose d'examiner les critères en vigueur afin de décider des cas où il conviendrait de les assouplir. Le Ministère recommande aussi d'adopter un ordre de priorité pour la fermeture des secteurs, ainsi que des mesures garanties de protection (par exemple, dans le cas des espèces rares et menacées et dans celui des lieux de mise bas utilisés par le troupeau de la rivière George, quand ils sont effectivement fréquentés).

On prévoit un accroissement des effets résiduels, car moins d'espèces animales seront contournées, et celles qui le seront bénéficieront d'une protection moindre. Même si les critères de restriction sont assouplis, le ministère de la Défense estime que la viabilité du programme d'entraînement sera constamment compromise, tout comme le bien-être de certaines espèces.

La réussite de l'option A dépendra aussi de l'étendue dont on interdira le survol dans les zones d'exercices. Dès que l'on fermera une superficie supérieure à 10 000 km² aux vols pour sauvegarder la faune, on risquera de ne plus pouvoir protéger du tout des espèces vulnérables telles que le gerfaut et l'aigle royal. Des participants à l'examen ont dit craindre que les secteurs privilégiés pour les vols d'entraînement, tels que les vallées fluviales comprenant d'importants habitats pour les rapaces, compteront parmi les premiers à être ouverts aux avions à réaction.

Plusieurs participants à l'examen ont affirmé que l'assouplissement proposé des critères actuels de restriction est inacceptable.

9.3.2 Option B

Aux termes de l'option B, la superficie des zones d'entraînement passerait à 130 000 km² et elle serait redéfinie; là-dessus, jamais plus de 100 000 km² ne serviraient aux vols militaires, ce qui accroîtrait la souplesse dont on disposerait pour organiser les vols d'entraînement. Dès que l'étendue des secteurs fermés atteindrait 40 000 km², on modifierait les critères de restriction de manière à garantir la continuation du programme des vols militaires d'entraînement.

L'option B exclut des zones d'exercices le territoire où les caribous de la rivière George mettent bas, la majeure partie des lieux où les rassemblements saisonniers se produisent (période antérieure au rut, rut, et hiver), les aires de mise bas du lac Harp, les principaux territoires de nidification connus des rapaces vivant dans les falaises, et la majeure partie des aires de nidification du canard arlequin. En outre, en adoptant cette option, on accroîtrait la distance entre la limite sud de la zone d'exercices à basse altitude et de nombreux villages de la Basse-Côte-Nord québécoise.

Aux audiences, de nombreux participants ont précisé qu'ils favoriseraient l'option B, parce qu'elle protège mieux la faune et que, vu la plus grande souplesse qu'elle autorise, elle permet de mieux éviter les utilisateurs du territoire. Le ministère de la Défense préfère cette option pour des motifs opérationnels et environnementaux.

Bien que l'option B règle de nombreux problèmes opérationnels découlant du programme de restriction des survols, elle pose d'autres défis. Tout le territoire parcouru par les caribous des monts Red Wine serait désormais contenu dans les zones d'exercices, et les avions survoleraient une partie des aires de mise bas du troupeau du lac Joseph. Les territoires visés par l'option B sont fréquentés par un plus grand nombre d'oiseaux aquatiques migrateurs que ceux de l'option A, et ils comprennent plus d'habitats vulnérables utilisés par ces derniers. Des questions se posent également sur les utilisations faites de ce vaste territoire « nouveau » et sur les intérêts des personnes qui en exploitent les ressources. Ce seraient les régions utilisées depuis toujours par les Innu qui risqueraient davantage de subir les effets des vols à basse altitude.

Il n'existe aucune localité permanente dans les zones actuelles d'exercices à basse altitude. Ce ne serait plus le cas si l'option B était adoptée. La Ville de Churchill Falls se trouverait dans les limites de la zone d'entraînement redessinée. Le ministère de la Défense a proposé d'entourer la ville d'une zone de 10 NM de rayon qui serait interdite aux avions militaires, de manière à éviter tout conflit avec les habitants de l'endroit. Quand la commission a demandé à ces derniers si cela leur convenait, ils ont généralement répondu par l'affirmative, bien qu'une personne ait réclamé de porter le rayon de cette zone à 20 NM.

47. **La commission recommande d'instaurer une zone de 10 NM de rayon autour de Churchill Falls et de l'interdire aux aéronefs militaires quand la zone d'entraînement à basse altitude sera redessinée. Il conviendrait que l'Institut examine régulièrement la taille de la zone d'exclusion et que les modifications appropriées y soient apportées selon les besoins.**

9.3.3 Faisabilité des options A et B

Certains participants à l'examen se sont dits inquiets au sujet des difficultés qu'il y aurait à concilier la viabilité opérationnelle et la protection de l'environnement, dans le contexte de l'option B telle qu'elle est proposée. Le ministère de la Défense s'est attiré des critiques pour n'avoir pas suffisamment bien montré la faisabilité de son programme d'atténuation dans le cadre des deux options. Le Ministère n'a pas évalué l'effet de l'ensemble des fermetures ponctuelles sur des lieux géographiques bien précis, ni celui qu'auraient des restrictions formelles multiples sur l'utilisation des polygones de tir à blanc; il est également possible qu'il ait sous-estimé les conséquences d'autres restrictions dans le contexte de l'option B.

Dans l'option B, les analyses et les descriptions ne sont pas aussi détaillées que dans l'autre option, notamment en ce qui concerne les ressources de base et l'utilisation des territoires dans la zone. A ce stade-ci, on ne dispose pas d'informations

suffisantes pour mesurer l'incidence des fermetures de secteurs sur les vols militaires dans le contexte de l'option B.

Malgré tout, la commission croit, de concert avec des participants aux audiences, que l'option B est la meilleure, mais elle pose certaines conditions quant à la façon dont il conviendrait d'opérer le passage du régime A au régime B. Les limites exactes des zones redessinées risquent de changer. Pour illustrer ce dernier propos, disons que, pendant les audiences, le ministère de la Défense a offert de ne pas prolonger le territoire visé par l'option B, comme il était prévu de le faire, au nord des villages de Sheshashit et de North West River. La modification des limites doit faire l'objet de discussions ouvertes, les décisions à cet égard devant être prises par l'entremise de l'Institut. On examine cette question plus en détail au chapitre 3.

9.4 Observation des restrictions

Pendant les audiences, diverses personnes ont signalé que des vols à basse altitude avaient eu lieu dans les ZEBA et à proximité de ces dernières. Un participant a dit que des avions étaient passés à moins de 2 000 pieds au-dessus de la ville de Mud Lake. Dans les rapports qu'elle a présentés sur la faisabilité du programme de restriction, la nation innu a fait observer que sept des dix camps innu installés dans la ZEBA 1 et dans les couloirs au printemps de 1992 avaient été survolés à maintes reprises directement à la verticale ou dans le cercle d'évitement de 2,5 NM de rayon. D'après les rapports, le ministère de la Défense connaissait l'emplacement de ces camps. En se fondant sur ces constatations, les Innu croient que des endroits occupés par des espèces animales vulnérables sont également survolés. Un autre participant à l'examen a comparé les données sur la répartition des sorties aux limites des secteurs qui devaient être évités pendant une partie de la saison de 1990 parce qu'ils étaient fréquentés par des caribous; cette personne a conclu que 13 des 211 avions à réaction (soit 6 p. 100) étaient passés au-dessus de régions dont le survol était interdit.

Selon les représentants du ministère de la Défense, il est peu probable que des équipages dévient volontairement de leur trajectoire, car l'utilisation d'un avion à réaction en vol coûte

plus de 10 000 \$ l'heure; l'entraînement est intensif, et le temps dont ils disposent pour s'exercer est court. Les pilotes savent que les violations délibérées de la discipline aérienne, y compris des restrictions d'ordre environnemental, ne sont carrément pas tolérées.

Les pilotes déposent des plans de vol détaillés, qui sont ensuite versés dans le SIG. Le ministère de la Défense est en mesure de vérifier chaque jour si les restrictions imposées ont été violées. Il admet que des pilotes peuvent survoler par inadvertance des secteurs exclus, mais il est convaincu que le taux de transgression n'atteint pas 1 p. 100. La commission aborde plus en détail dans le chapitre 10 la question du contrôle de l'observation des restrictions.

La commission a appris que le public croirait davantage au bon fonctionnement et à l'efficacité du programme de restriction des survols si le ministère de la Défense en publiait les résultats. Dans le rapport dressé à cet égard, il conviendrait d'indiquer le nombre de plaintes reçues chaque année, les conclusions des enquêtes exécutées, et les mesures prises par suite de ces dernières.

- 48. La commission recommande de communiquer régulièrement au public des informations sur les travaux accomplis par l'Institut, sur les changements apportés au programme de restriction des survols, et sur les résultats des recherches et des vérifications concernant l'observation des restrictions.**

9.5 Communications

Aux audiences, on a soulevé la question des communications relatives au programme de restriction appliqué par le ministère de la Défense. La discussion a largement porté sur les rôles des officiers de liaison avec les autochtones et avec les collectivités, qui relèvent du ministère de la Défense, et sur celui du Groupe consultatif des utilisateurs des ressources (GCUR). **La commission a constaté qu'à l'heure actuelle, peu nombreux sont ceux qui en savent beaucoup sur le programme de restriction des survols.** Les recommandations de la commission sur tout cela figure dans le chapitre 11.

10.0 SURVEILLANCE ET RECHERCHE

Depuis de nombreuses années déjà, les spécialistes des évaluations environnementales perçoivent la surveillance (ou le contrôle) comme un élément essentiel de ces dernières. Malheureusement, la surveillance n'a pas toujours été exécutée avec succès. Une bonne partie des difficultés découlent des limites inhérentes au processus d'évaluation. Souvent, on n'a exercé aucun contrôle, une fois le projet approuvé et mis en oeuvre.

Pendant l'examen, on a mentionné les critères d'évitement, les effets des survols, et le contrôle de l'observation des critères adoptés. C'est ce sur quoi les pages suivantes portent. Nous y parlons aussi des études de référence.

Dans des mémoires écrits et aux audiences publiques, des groupes et des particuliers ont formulé de nombreuses recommandations sur les études de référence nécessaires pour suppléer au manque de données et répondre à des préoccupations d'ordre environnemental se rapportant au projet. Les recommandations abordent toute une gamme de points, depuis des idées sur les contrôles à exécuter jusqu'à la définition de programmes précis de recherches. La commission a examiné ces propositions et elle les a comparées aux résultats de ses propres délibérations. Elle présente ci-après ses conclusions et recommandations en la matière.

La commission estime que l'Institut du Labrador pour la surveillance et la recherche environnementales (Chapitre 11) constituerait l'instance tout indiquée pour choisir et concevoir les études nécessaires afin de donner suite aux recommandations formulées. La commission a précisé tout au long du rapport ce à quoi il conviendrait d'accorder la priorité.

10.1 Études de référence

Par « données de référence », on entend les éléments décrivant les conditions qui existent avant un fait nouveau (le projet, par exemple), et c'est par rapport à elles que l'on peut ensuite repérer les changements qui se produisent. Les études de référence présentent l'environnement tel qu'il est avant la mise en oeuvre d'un nouveau projet, ou elles dépeignent un tableau bien précis de ce qui existe avant l'introduction d'un élément nouveau dans un projet déjà en cours. C'est en quelque sorte un « cliché » montrant l'environnement dans l'état où il se trouve au moment de l'étude. Les études de référence indiquent sur quelles composantes il faut se pencher et où elles se manifestent au moment de l'enquête.

Les décisions concernant les thèmes des recherches, ce qui fera l'objet des contrôles, le moment où ceux-ci auront lieu et la façon dont ils seront exécutés sont toutes postérieures aux études de référence; règle générale, les contrôles ne peuvent être combinés à ces dernières. Toutes ces activités « postérieures » ont pour objet de détecter tout changement que le projet aurait pu entraîner par rapport aux paramètres de référence.

Bien que, d'habitude, les travaux de référence ne puissent pas être combinés aux études de contrôle, certains résultats de celles-ci contiennent des informations utiles pour les travaux en question.

La commission reconnaît que le projet a favorisé la production de nouvelles informations sur le milieu biophysique de la péninsule Québec-Labrador. Les études de référence et les enquêtes de contrôle menées par le ministère de la Défense et par les organismes participants des gouvernements fédéral et provinciaux ont beaucoup ajouté à la base de données existant sur cette région. N'eût été du projet, la majeure partie de ces travaux n'aurait pas eu lieu. Malgré tout, les données de référence comportent des lacunes, de sorte qu'une coordination accrue et une définition plus précise des travaux à faire profiteraient au programme de contrôle à certains égards.

La commission conclut que les données environnementales de référence concernant la zone d'entraînement aérien redessinée (option B) sont insuffisantes dans leur état actuel et qu'elles ne permettent donc pas d'élaborer un programme de restriction des survols et d'atténuation, du bruit, ni de juger des conséquences du projet par l'examen des changements qu'il entraîne.

10.2 Surveillance aux fins de l'évitement des écosystèmes

Le ministère de la Défense emploie l'expression « surveillance aux fins de l'évitement » pour décrire l'ensemble des données qui permettront aux équipages aériens d'éviter de survoler des éléments particuliers des écosystèmes de valeur définis dans l'EIE. Le programme de surveillance (ou de contrôle) adopté par le ministère de la Défense à cet égard a pour objet de « garantir la viabilité opérationnelle du projet, tout en intégrant à ce dernier des méthodes solides de protection et de gestion de l'environnement ». Dans le cadre de ce programme, le ministère de la Défense suppose que, pour éviter de survoler des éléments des écosystèmes de valeur, il faut en connaître l'emplacement ou l'état, ou les deux. On peut se servir des enquêtes de contrôle pour mettre à jour les données de référence.

Les contrôles exécutés dans ce contexte supposent l'acquisition de données « en temps réel » sur les déplacements et les emplacements de nombreuses espèces animales. Le programme a été structuré de manière à permettre au ministère de la Défense de continuer à recueillir ces données pendant toute la durée du projet. Le ministère de la Défense s'est déjà mis en rapport avec des ministères des gouvernements fédéral et provinciaux qui l'aideront à préparer et à exécuter bon nombre des études proposées sur la surveillance des animaux qu'il conviendrait peut-être d'éviter de survoler.

Le ministère de la Défense a fait observer que les exigences du programme de surveillance ne seraient pas les mêmes dans le contexte des options d'atténuation A et B, car les limites de la nouvelle zone d'exercices ne correspondraient

pas à celles de la zone actuelle. D'aucuns ont soutenu que, si l'option B est retenue, des ressources moindres seront nécessaires pour surveiller le troupeau de caribous de la rivière George et les rapaces. En revanche, il faudrait affecter les ressources ainsi épargnées à la surveillance des activités humaines plus intensives dans la zone d'entraînement.

Nous avons discuté plus en détail, au chapitre 9, de l'élaboration et de l'efficacité du programme de surveillance aux fins de l'évitement de certains écosystèmes.

10.3 Contrôle des effets

On contrôle les effets afin d'en arriver à faire des prévisions plus sûres. On mesure ainsi le degré de précision de ces dernières et des hypothèses formulées pendant l'évaluation environnementale, et l'on estime l'efficacité des mesures d'atténuation de manière à garantir la protection de certains éléments des écosystèmes de valeur. Des décisions sont alors prises sur l'objet des contrôles, sur les lieux et les moments où il faut les faire, et sur la démarche à suivre alors. Par le programme de surveillance qu'il propose, le ministère de la Défense cherche aussi à détecter tout effet cumulatif que le projet risque d'avoir. On réalise ces objectifs en mesurant à maintes reprises des variables dans l'environnement, de manière à pouvoir évaluer l'état de l'écosystème étudié. Il est possible de jauger directement les effets des vols à basse altitude, car on peut faire varier le nombre et l'éloignement des vols d'une façon non permanente, puis revenir aux valeurs initiales au besoin.

Bien que de nombreux participants à l'examen aient reconnu que la capacité des scientifiques d'isoler les variables des changements environnementaux est limitée, ils se sont dits convaincus qu'il fallait essayer de le faire. Ils étaient déçus du fait que, jusqu'ici, l'on a peu surveillé les effets des vols à basse altitude, et ils craignaient qu'en fin de parcours, on n'en sache toujours pas plus sur la mesure dans laquelle ces vols influent sur les animaux ou sur leurs habitats.

En surveillant les effets des survols, on veut en fin de compte s'assurer que les avions vont éviter de passer au-dessus de ce qu'il importe vraiment de contourner. Le ministère de la Défense a proposé d'exécuter 21 études dans le cadre du programme. Tout comme dans le cas du programme de surveillance aux fins de l'évitement des écosystèmes, les priorités des diverses études ont changé selon qu'il s'agissait de l'option A ou B. L'EIE précise que les études seraient menées avec la participation des habitants des localités et que les résultats en seraient communiqués à toutes les parties concernées.

Un groupe a affirmé que le survol de certains secteurs exclus à l'heure actuelle serait acceptable si l'on s'entendait sur un programme de surveillance conçu pour repérer les tout premiers signes annonçant des difficultés.

Il convient de noter que, dans les relevés de surveillance, on n'interprète pas les mesures faites. Ce sont les groupes qui gèrent le projet et ses rapports avec l'environnement qui se chargent de l'interprétation. Des décisions sont ensuite prises

quant à la façon dont on peut s'attaquer davantage aux incidences, si cela est nécessaire.

Dans son programme de surveillance, le ministère de la Défense proposait notamment de mettre sur pied un comité directeur qui en assumerait l'entière responsabilité et qui s'occuperait d'établir l'ordre de priorité à suivre pour l'exécution de toutes les études proposées. Le comité veillerait à ce que chacune d'elles soit examinée par des collègues des auteurs, avant de formuler des recommandations au ministère de la Défense sur sa mise en oeuvre. Le même principe vaudrait pour l'examen des résultats des études, et le comité directeur modifierait en conséquence l'ordre de priorité suivant lequel les études seraient réalisées. En outre, la commission est convaincue que l'existence du comité directeur rendrait plus acceptable l'Institut dont elle propose la création et que celui-ci aurait dès lors de meilleures chances de réussir.

10.4 Vérification de conformité

En contrôlant l'observation des mesures d'atténuation, on vérifie si celles-ci sont effectivement appliquées telles qu'elles ont été conçues. Le contrôle a pour objet de voir jusqu'à quel point on a respecté les mesures et appliqué d'autres règlements pertinents. Le ministère de la Défense a créé le SIG (Système d'information géographique) à cette fin précisément. À l'origine, le SIG était surtout une cartothèque où étaient rangées les cartes établies pendant la saison des exercices à basse altitude aux fins de la restriction des survols et de la surveillance. Les cartes devaient servir à vérifier si les pilotes s'étaient conformés aux restrictions qui leur avaient été imposées. Après beaucoup de travaux, le SIG est devenu un puissant instrument à l'intention des gestionnaires du projet. Le ministère de la Défense admet qu'il commence à peine à en comprendre tout le potentiel et il s'attend à ce que le rôle du Système continue à croître dans l'avenir.

La commission croit qu'il faudra continuer dans l'avenir à vérifier si les mesures d'atténuation sont respectées. C'est une des façons de dissiper, dans l'esprit du public, la notion que ce qui devait être fait ne l'a pas été. En outre, le public croirait davantage au processus si la vérification était confiée à une tierce partie.

49. La commission recommande que l'Institut soit chargé de vérifier si les mesures d'atténuation sont respectées pendant les vols d'entraînement à basse altitude au Québec et au Labrador.

En outre, à mesure que le SIG s'améliorerait, on pourrait se servir de cet instrument puissant pour réaliser d'autres tâches.

50. La commission recommande au ministère de la Défense de continuer à employer le Système d'information géographique pour vérifier si les mesures d'atténuation sont observées dans les zones d'exercices à basse altitude, et à réfléchir à d'autres façons dont on pourrait aussi l'utiliser.

La mise en oeuvre de ces deux recommandations suppose bien sûr que l'Institut ait accès au SIG.

10.5 Nécessité de restructurer le programme de surveillance

En sa qualité de proposant, le ministère de la Défense a mis sur pied ce qu'il croit être un programme valide de surveillance. Pendant le processus d'examen, la commission a reçu de nombreux mémoires et présentations dont certains auteurs critiquaient le ministère de la Défense tandis que d'autres applaudissaient à son travail. Des questions ont été continuellement posées sur les mesures d'atténuation proposées, sur les critères de restriction des survols et sur la mesure dans laquelle ils contribuaient à réduire les incidences possibles des vols à basse altitude; on a aussi demandé quels effets le projet avait réellement sur les êtres humains, sur la faune ainsi que sur le sol et l'eau des zones désignées. Par conséquent, la commission estime nécessaire de mettre en lumière ici plusieurs des idées formulées par le public et le ministère de la Défense.

10.51 Coordonner les programmes de surveillance

Un certain nombre de participants aux audiences publiques ont dit qu'il faudrait mieux coordonner entre eux le programme de restriction des survols et le programme de surveillance (ou de contrôle) des effets. Ils ont tous deux pour objet de procurer des informations aux gestionnaires du projet. Bien que la coordination soit effectivement souhaitable, les deux programmes n'ont pas les mêmes objectifs et ils supposent des démarches différentes. La surveillance aux fins de la restriction des vols a pour but de repérer les éléments environnementaux que les avions passant à basse altitude doivent contourner. Ces éléments se divisent en deux grandes catégories : (1) les groupes d'animaux qui, règle générale, ne se trouvent pas toujours exactement au même endroit d'une année à l'autre; par conséquent il faut en suivre régulièrement les déplacements pendant la saison des vols; et (2) les éléments stationnaires, dont l'état peut varier d'une année à l'autre - mentionnons, par exemple, les nids des oiseaux de proie qui peuvent être occupés une année donnée, et ne pas l'être l'année suivante. Dans le cas des éléments de la deuxième catégorie, l'état plutôt que l'emplacement constitue l'objet de la surveillance et des mesures de restriction.

Une fois que l'on a défini les éléments à éviter, on adopte les stratégies d'atténuation. En d'autres mots, on décide d'éviter de survoler un élément donné à une période particulière, ou de s'en tenir éloigné d'une distance définie. Ces critères de restriction ont pour objet de réduire au minimum ou de prévenir tout effet nuisible des vols (et le ministère de la Défense prédit qu'ils permettent de le faire).

D'un autre côté, la surveillance des effets a pour objectif d'évaluer les incidences du projet sur les éléments environnementaux. En pratique, elle comprend généralement la vérification de la précision des prédictions faites sur les incidences et l'examen de l'efficacité des mesures d'atténuation. Il est évident que la surveillance des effets comporte des volets beaucoup plus variés que le contrôle des critères de restriction. Par la surveillance des effets, on peut chercher à répondre à des questions concernant l'influence du projet sur l'air, l'eau, le sol, la végétation, les ressources fauniques, etc.; or,

pour la plupart de ces éléments, aucun contrôle des critères de restriction n'est nécessaire.

De toute évidence, les informations issues de la surveillance des effets doivent être intégrées au programme de contrôle des critères de restriction des survols, et elles peuvent entraîner la modification de ces critères.

51. La commission recommande d'intégrer les programmes de contrôle des critères de restriction des survols et de surveillance des effets, pour réduire les frais et rationaliser la gestion du projet.

10.5.2 Participation de toutes les parties

On a bien fait valoir à la commission que toutes les parties intéressées, et non pas seulement les ministères du gouvernement, doivent participer à l'ensemble des activités de surveillance des vols à basse altitude. Le ministère de la Défense a tenté d'y intéresser les groupes autochtones (la LIA, par exemple) au moyen d'un document officiel tel qu'un protocole d'entente, et cela a été bien vu, mais de tels efforts ont été loin de suffire.

Afin que toutes les parties participent de leur plein gré au programme de protection de l'environnement, le ministère de la Défense doit s'assurer qu'elles auraient alors un statut égal au sien. De cette manière, tous les intervenants influeraient sur les divers processus décisionnels dont ils pensent actuellement qu'ils ont une orientation politique. Les compromis seraient dès lors fondés sur un consensus atteint par tous les groupes, et non pas seulement par quelques-uns. Voilà qui importerait tout particulièrement pour classer par ordre de priorité les études de contrôle des effets et pour examiner les critères de restriction des survols et les mesures connexes. Il faudrait aussi que des experts techniques indépendants contribuent dès le début de tout projet à la conception des enquêtes de référence et des études de surveillance des effets.

En exprimant le désir d'avoir un statut égal à celui du ministère de la Défense dans le processus, les groupes ne cherchent pas, d'après la commission, à compromettre la viabilité des vols à basse altitude. Ils estiment plutôt que leurs connaissances traditionnelles et leur compréhension de l'environnement pourraient contribuer à l'amélioration du projet. Appliquer des mesures d'évitement pour le simple plaisir de le faire n'a pas été perçu comme étant un moyen positif d'atténuer les effets nuisibles du projet.

52. Pour protéger l'environnement le mieux possible, la commission recommande que toutes les parties (les autochtones, les non-autochtones, le gouvernement fédéral, les provinces et le ministère de la Défense) participent sur un pied d'égalité au processus décisionnel du programme de surveillance intégré et à son examen.

53. La commission recommande que toutes les parties contribuent à la définition des objectifs du

futur programme de surveillance et qu'elles soient consultées pour fixer des seuils acceptables relativement à la gravité des effets.

10.53 Évaluer les prévisions des incidences et les mesures d'atténuation

Les audiences techniques ont beaucoup renseigné la commission sur la bonne et la mauvaise façon d'évaluer les prévisions formulées sur les incidences dans l'EIE. On convenait que, pour bien cerner les effets réels des vols à basse altitude, il fallait mener des études de contrôle dans le cadre du programme de surveillance des effets. Il importerait aussi de savoir jusqu'à quel point les mesures d'évitement adoptées par le ministère de la Défense protègent les éléments désignés des écosystèmes de valeur.

La commission a recommandé de passer graduellement à l'option d'atténuation B; ce serait alors l'occasion d'exécuter de telles études de contrôle. Après avoir recueilli les données de référence, on passerait peu à peu à cette option, ce qui permettrait aux chercheurs de réaliser les études dans trois contextes différents : aucun vol à basse altitude n'a lieu; des vols sont exécutés, mais des critères de restriction s'appliquent; des vols ont lieu, mais sans critères de restriction. A condition que l'on ait judicieusement formulé les hypothèses avant les études de contrôle des effets, on pourrait ensuite utiliser les résultats pour redéfinir les mesures d'atténuation et les études proposées pour l'avenir.

54. La commission recommande que l'Institut accorde une haute priorité aux recherches et aux études de contrôle afférentes aux situations témoins et expérimentales propres à la configuration B. Tous les travaux exécutés doivent avoir des applications pratiques, et non s'apparenter à de la recherche « pure »; les conclusions doivent favoriser l'élaboration d'une stratégie adaptative pour la gestion du projet.

10.5.4 Attribution des fonds - Programmes de surveillance

Le ministère de la Défense voit la nécessité de combiner dans l'avenir le programme de contrôle des critères de restriction des vols et le programme de contrôle des effets. Il a cependant dit qu'il hésitait à prendre des engagements d'envergure tant que le processus d'examen ne serait pas terminé. Le Ministère a réservé pour le programme combiné des fonds (des contributions des pays alliés et du Canada) atteignant 1,5 million de dollars par an, ce qui donnerait un total d'environ 22 millions au cours des 15 ans que durerait le protocole d'entente multinational proposé. Le pourcentage des fonds accordé à l'un ou l'autre programme varie selon

l'option d'atténuation retenue (A ou B). Tant qu'un programme de contrôle des effets ne sera pas en place, le budget annuel actuel de 1,27 million de dollars servira à recueillir des données pour le contrôle des critères de restriction des survols.

Plusieurs intervenants ont dit à la commission qu'aux fins de l'étude des incidences, il n'était pas logique d'avoir un budget annuel fixe pour la surveillance, et qu'il conviendrait d'augmenter le budget de manière à pouvoir exécuter la majorité des études au cours des premières années du projet. Par exemple, les études sur le canard arlequin auraient lieu entre la onzième et la quinzième année du projet. Les participants ont affirmé qu'il ne servirait pas à grand-chose de cerner les effets du projet sur cette espèce dans 15 ans d'ici et que l'on devrait plutôt viser à instaurer des mesures d'atténuation convenables le plus tôt possible.

Quelques participants ont souligné que les frais d'utilisation des aéronefs militaires pendant les expériences étaient élevés et qu'ils ne semblaient pas avoir été pris en compte dans le calcul du coût du programme de surveillance proposé. Ils ont mis en doute la volonté des forces aériennes alliées de participer aux expériences. Le ministère de la Défense a fait savoir que les alliés étaient prêts à y contribuer à condition qu'existe un plan de recherche raisonnable et qu'ils disposent d'assez de temps pour se préparer et pour répartir leurs ressources en conséquence.

La commission a compris qu'en dépit de l'engagement pris par le ministère de la Défense d'affecter 1,5 million de dollars par année au programme pendant toute la durée du protocole d'entente multinational proposé, ce montant ne suffirait pas. Les fonds ne seraient engagés qu'à concurrence d'un montant fixe chaque année : il n'y aurait donc pas de réserve de 22 millions à répartir sur les 15 ans que durerait le projet, et d'aucuns ont pensé que cela ferait problème.

L'intégration des deux programmes de surveillance procurerait certes des économies, mais cela ne suffirait pas. On a vite compris que la rareté des ressources financières risquait d'influer beaucoup sur l'ordre de priorité selon lequel les études de contrôle des effets seraient menées. Comme le ministère de la Défense a déclaré qu'il ne serait pas à même de fournir d'autres fonds que ceux prévus dans le budget constant susmentionné, la commission en a déduit qu'il faudrait trouver des fonds ailleurs. Cet aspect fait l'objet d'une discussion plus détaillée dans le chapitre II. Outre les recommandations formulées dans ce chapitre,

55. la commission recommande d'indexer en fonction du taux d'inflation les fonds que le ministère de la Défense s'est engagé à consacrer au futur programme intégré de surveillance, soit 1,5 million de dollars par année pendant toute la durée du nouveau protocole d'entente multinational.

11.0 L'INSTITUT DU LABRADOR POUR LA SURVEILLANCE ET LA RECHERCHE ENVIRONNEMENTALES

La commission a souvent évoqué, tout au long du présent rapport, l'Institut du Labrador pour la surveillance et la recherche environnementales comme étant l'institution qui devrait prendre les décisions et formuler des recommandations sur diverses questions. Le lecteur peut se demander pourquoi Institut, et non le ministère de la Défense. Pourquoi créer un nouvel organisme ? Pourquoi faudrait-il que des fonds limités soient utilisés par une instance autre que le ministère de la Défense ? La commission dit que la réponse est claire et elle explique ses arguments dans les pages qui suivent.

L'institut a pour rôle d'accroître la confiance entre tous les groupes touchés par les activités aériennes à basse altitude au Labrador et au Québec. Il ne se laissera influencer ni par le projet ni par le ministère de la Défense, et il traitera tous les groupes sur un pied d'égalité. Il serait à même d'élaborer des méthodes plus originales et plus efficaces d'utilisation des ressources existantes et de solliciter des fonds auprès de sources autres que le ministère de la Défense. Selon la commission, l'Institut est nécessaire si l'on veut protéger l'environnement, tout en garantissant la viabilité opérationnelle du programme d'entraînement à basse altitude au Labrador et au Québec.

L'institut ne serait pas chargé de réglementer les activités. Il prendrait des décisions sur les programmes de recherche et de surveillance, mais ceux-ci seraient menés par des universités, des experts-conseils, le ministère de la Défense ou les organismes gouvernementaux compétents. Il sanctionnerait les mesures d'atténuation, les critères de restriction des vols, et les modifications des limites des zones d'entraînement. Il formulerait alors des recommandations, qui seraient mises en oeuvre par le ministère de la Défense ou par d'autres organismes compétents. Aucune des prérogatives législatives ou gestionnelles des organismes existants ne lui serait accordée. L'Institut mènerait des recherches, tiendrait lieu d'instance de consultation et informerait la population.

D'après la commission, approuver le projet sans créer l'Institut serait une erreur, puisque l'un ne va pas sans l'autre.

11.1 Principes fondamentaux

La commission estime que les principes fondamentaux suivants doivent s'appliquer à la gestion de l'Institut :

- le fonctionnement de l'Institut ne doit en aucune manière différer le règlement des revendications territoriales des autochtones, ou y nuire;
- l'Institut ne doit pas empêcher le ministère de la Défense d'atteindre son objectif, qui consiste à maintenir un programme d'exercices aériens viable pour les forces alliées, à moins que les résultats des études de causalité ne montrent que le projet a des conséquences importantes qui ne peuvent être ni atténuées ni justifiées;
- l'Institut ne doit parrainer que des études appliquées portant sur la zone d'entraînement et contribuant à l'adoption d'une stratégie adaptative de gestion;
- l'Institut doit être indépendant du gouvernement;
- l'Institut doit prendre ses décisions par consensus;
- l'Institut disposerait de son propre budget de fonctionnement, constitué de fonds attribués par le ministère de la Défense et les pays alliés et d'autres fonds obtenus auprès d'organismes fédéraux et provinciaux et ailleurs;
- l'Institut rendrait compte aux gouvernements et aux utilisateurs:
- les groupes autochtones qui ont été largement marginalisés dans le passé doivent participer pleinement et sur un pied d'égalité avec les autres intervenants aux travaux de l'Institut; leurs connaissances écologiques traditionnelles doivent être mises à contribution.

La commission considère que les trois principes « C » mis en valeur pendant les audiences relativement à la création d'une commission de gestion du troupeau de caribous de la rivière George doivent aussi s'appliquer à l'Institut. Elle estime qu'il est tout aussi impératif que le conseil d'administration de l'Institut soit bien composé, qu'il y ait de solides *communications* entre l'Institut et la population et vice-versa, et qu'on en arrive à un processus décisionnel fondé sur le consensus. Ces principes ont été expliqués en détail dans le chapitre 8. Ce qui est en jeu, c'est la direction d'un programme d'études pluriannuel de plusieurs millions de dollars visant à vérifier l'exactitude des prédictions faites sur les incidences du projet, à améliorer les mesures d'atténuation, à cerner les effets cumulatifs possibles, et à mettre en oeuvre une stratégie de gestion adaptée aux circonstances.

11.2 Mandat de l'Institut

D'après les exposés et mémoires reçus pendant l'examen, la commission estime que l'Institut devrait avoir le mandat suivant :

- revoir les priorités des études proposées à la lumière du processus d'examen. et des recommandations de la commission;
- proposer, parrainer et coordonner de nouvelles études pour cerner les éventuelles incidences nuisibles du projet;
- évaluer les résultats des études menées, en recourant notamment à un système d'examen par des pairs;
- faire le suivi qui s'impose, d'après les résultats des études;

- décider des modifications qu'il conviendrait d'apporter au programme de surveillance;
- revoir le programme de restriction des vols à basse altitude et, s'il le faut, recommander les changements à apporter aux critères de restriction des vols pour accroître, réduire ou supprimer les mesures d'atténuation;
- conseiller le gouvernement fédéral sur le dégagement de nouveaux espaces aériens pour les vols d'entraînement et sur la façon d'opérer la transition entre l'option A et l'option B;
- examiner tous les ans les résultats des études de surveillance des effets et, s'il le faut, recommander de modifier la configuration des zones d'entraînement;
- examiner les propositions du ministère de la Défense concernant l'emplacement d'un deuxième polygone de tir à blanc (PTA) et faire des recommandations au gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador;
- créer des comités techniques dotés des compétences requises pour étudier des questions précises;
- assurer la circulation régulière de l'information entre l'Institut et la population, et vice-versa (c.-à-d. informer la population sur les travaux de l'Institut, et recueillir ses opinions);
- recommander au gouvernement fédéral de limiter ou d'interrompre progressivement les activités militaires aériennes, si les résultats des études de causalité indiquent la présence d'effets importants qui ne peuvent être ni atténués ni justifiés, ou si les mesures de restriction des vol compromettent la viabilité du programme d'exercices aériens.

11.3 Structure de l'Institut

La commission croit que l'Institut devrait être constitué en personne morale et dirigé par un conseil d'administration composé de représentants des groupes suivants, au moins : les Inuit du Labrador, les Montagnais du Québec, les Naskapis du Québec, les Innu du Labrador, les Métis du Labrador, les Inuit du Nunavik, le gouvernement du Canada (le ministère de la Défense, Environnement Canada, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, et d'autres organismes, s'il le faut), le gouvernement du Québec, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, les utilisateurs non autochtones des ressources, la Ville de Happy Valley-Goose Bay, les Conseils mixtes du Labrador et la communauté universitaire.

Au début, le conseil d'administration relèverait des ministres fédéraux de l'Environnement et de la Défense nationale. Dès qu'il sera tout à fait opérationnel, ses relations avec les instances supérieures évolueront probablement.

Même si le ministère de la Défense versera des fonds importants à l'Institut, la commission n'estime pas qu'il revient au Ministère d'en amorcer la mise sur pied. **Elle pense que les ministères qui recevront le présent rapport, à savoir le**

ministère de la Défense et Environnement Canada, devraient engager ensemble un expert-conseil indépendant qui coordonnerait la création de l'Institut, conformément aux recommandations de la commission, jusqu'à ce que le conseil d'administration soit formé. La personne choisie rédigerait un projet d'entente qui énoncerait en détail les objectifs de l'Institut ainsi que les responsabilités, la composition, et les règles et procédures du conseil d'administration. Elle trouverait des candidats aptes à siéger au conseil et elle se mettrait en rapport avec eux, en se souciant d'y représenter tous les groupes concernés. Le coordonnateur remettrait une copie du texte de l'entente aux candidats. Après un examen minutieux des candidatures, il ferait des recommandations aux ministres de l'Environnement et de la Défense nationale, qui nommeraient alors les membres du conseil d'administration. L'entente serait finalement signée par toutes les parties; on y mentionnerait les fonds alloués à l'Institut par les gouvernements ainsi que les exigences d'ordre budgétaire et celles concernant la vérification financière.

Les membres du conseil d'administration en choisiraient le président parmi eux; la fonction de présidence serait exercée par rotation. Le conseil d'administration désignerait un directeur général que l'Institut engagerait à plein temps comme administrateur en chef. Le directeur général recevrait au moins du soutien administratif et l'aide d'un secrétariat.

Vu la similarité existant entre plusieurs objectifs de l'Institut et ceux de la commission (proposée) de gestion du troupeau de caribous de la rivière George (voir le chapitre 8), et la nécessité de coordonner les efforts en ce qui concerne la recherche, la restriction des vols, l'atténuation des incidences du projet et l'application des programmes de surveillance, il est recommandé qu'au moins quatre ou cinq des membres du conseil d'administration siègent aux deux organismes. De même, certains experts techniques pourraient faire partie de comités travaillant pour les deux organismes. Cette façon de procéder permettrait d'économiser du temps et de l'argent et de combiner les efforts comme les autochtones de Terre-Neuve et du Labrador l'ont réclamé. Elle mettrait aussi en évidence la méthode de travail envisagée, qui repose sur la recherche de solutions et en vertu de laquelle les membres seraient prêts à assouplir leurs positions parce qu'ils se sentiraient solidaires dans un processus ouvert et juste. Par conséquent, la communication et les délibérations par consensus seraient plus faciles, ce qui renforcerait la crédibilité et l'engagement des divers intervenants.

56. **La commission recommande que le gouvernement fédéral désigne un expert-conseil de l'extérieur pour amorcer la mise sur pied de l'Institut, jusqu'à ce que le conseil d'administration en soit formé. Ce dernier doit comprendre des membres des organisations et des groupes énumérés dans le présent rapport et représenter les intérêts de tous les utilisateurs, des gouvernements et de la communauté universitaire. Afin de coordonner les efforts, certains des membres du conseil d'administration de l'Institut siègeraient aussi à la commission de gestion du troupeau de caribous de la rivière George, dont on a proposé la création.**

La commission est profondément convaincue qu'un institut fonctionnant avec professionnalisme et dirigé avec objectivité et compétence, un institut où les différents points de vue des utilisateurs, des gouvernements et de la communauté universitaire pourraient converger, est absolument indispensable si l'on veut avoir à la fois un programme d'entraînement viable et un plan crédible de gestion et de protection de l'environnement ayant l'appui de la population.

La création de l'Institut ne dispenserait pas les ministères fédéraux et provinciaux de respecter leurs obligations concernant la faune et son habitat. Les gouvernements doivent considérer l'Institut comme un outil qui leur faciliterait la tâche, étant donné qu'il aurait notamment pour rôle de concilier les différents points de vue et d'encourager le travail d'équipe. Les gouvernements ne renonceraient à aucun de leurs pouvoirs légaux - ils collaboreraient avec les groupes d'utilisateurs des ressources pour atteindre des objectifs communs qui auraient été arrêtés dans une entente que toutes les parties auraient librement sanctionnée.

11.4 Financement de l'Institut

Bien que, d'après le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, la somme annuelle de 1,5 million de dollars offerts par le ministère de la Défense soit largement suffisante, plusieurs groupes ont dit douter que ce budget permettrait de réaliser tout le programme d'atténuation et de surveillance des incidences. Certains participants ont demandé de débloquer sans tarder d'autres fonds pour financer les études de référence et les travaux de contrôle.

La commission estime que, dans ses premières années, l'Institut aura besoin de fonds supérieurs au budget annuel de 1,5 million de dollars promis par le ministère de la Défense.

57. La commission recommande que :

- **le montant de 1,5 million promis par le ministère de la Défense soit consacré à la création et au fonctionnement de l'Institut;**
- **d'autres organismes fédéraux et provinciaux fournissent des fonds au moins égaux à ceux que les alliés verseront au ministère de la Défense.**

Il faudrait situer ces besoins de fonds dans le cadre de l'importante contribution financière des alliés et des retombées économiques du projet sur la région.

Selon les besoins, le directeur général et le président de l'Institut devraient solliciter des fonds auprès d'autres sources. La commission espère bien qu'il existe d'autres sources, comme les organismes et les fondations subventionnaires, qui voudront consacrer des ressources à un projet aussi intéressant et novateur que celui dont il s'agit ici. D'autant plus que les projets destinés à protéger les réserves naturelles et les animaux sauvages sont à présent favorablement accueillis.

Il faudrait inclure dans le budget de l'Institut des fonds pour payer les honoraires et les frais de voyage des représentants autochtones siégeant au conseil d'administration et aux comités techniques. Les salaires et les autres frais de déplacement des autres membres du conseil d'administration et des comités seraient payés par leurs organismes d'appartenance respectifs.

11.5 Communications

La question des communications a été soulevée aux audiences lorsqu'il s'est agi de la mise sur pied possible d'un comité des mesures d'atténuation et de surveillance. Comme on l'a évoqué en parlant des trois principes « C », il est essentiel, aux fins des communications, de prendre en compte les connaissances écologiques et les valeurs culturelles traditionnelles. La commission croit que l'Institut, dont la création est proposée, se penchera sur ces questions.

Plusieurs groupes et particuliers ont demandé une amélioration des communications entre le ministère de la Défense et les collectivités. **La commission estime qu'il serait essentiel d'améliorer les communications avec les villes de Labrador City, Wabush et Churchill Falls si l'option B était retenue, car les activités militaires aériennes se rapprocheraient alors de ces localités.** Celles-ci ont expressément demandé d'être à tout le moins informées des études de contrôle qui seront menées et d'en recevoir les résultats tous les ans.

Dans le cadre du programme de restriction des survols, le ministère de la Défense a chargé un officier de liaison avec les autochtones et un officier de liaison avec les collectivités de se rendre dans ces dernières, d'établir des relations dans chacune d'elles, et de se tenir en rapport avec elles par téléphone afin de constituer une base d'informations sur l'utilisation des ressources dans les zones d'exercices. Ces officiers répondent aussi aux appels leur parvenant via deux lignes téléphoniques sans frais grâce auxquelles les utilisateurs du territoire informent le ministère de la Défense sur leurs activités et sur les endroits où ils se trouvent dans les zones d'exercices.

Pendant les audiences, la commission a entendu les témoignages de personnes qui n'avaient jamais vu les officiers de liaison susmentionnés ni entendu parler d'eux ou de l'existence des lignes téléphoniques sans frais. Un participant a précisé que les visites occasionnelles des officiers de liaison ne permettent pas d'examiner à fond les problèmes que posent les survols trop fréquents de Mud Lake. On a proposé que les officiers de liaison convoquent une assemblée publique et qu'ils tiennent ensuite des réunions privées, au besoin. Un autre participant a dit qu'il devrait y avoir une personne-contact dans chaque localité où vivent des groupes exploitant les ressources des territoires contenus dans les zones d'exercices à basse altitude.

Le ministère de la Défense a convenu qu'il conviendrait d'accroître les communications avec les localités situées en dehors de Happy Valley-Goose Bay, mais il a fait savoir que plus on consacrerait d'argent aux communications, moins il

en resterait pour l'application des autres mesures de surveillance et d'atténuation.

La commission conclut que les fonctions propres aux postes d'officiers de liaison avec les autochtones et avec les collectivités devraient sans doute appartenir à l'Institut, et qu'il faudrait peut-être envisager de les lui confier en temps opportun.

Le ministère de la Défense a créé le Groupe consultatif des utilisateurs des ressources (GCUR) dans le cadre du programme de restriction des survols. Il a précisé que le Groupe avait pour rôle d'accroître la compréhension entre les autorités chargées du programme d'activités aériennes et les utilisateurs des territoires situés à l'intérieur des zones d'entraînement. Le GCUR constitue une tribune où les personnes exploitant les ressources de ces territoires peuvent partager avec le ministère de la Défense les informations sur leurs activités. Le Groupe est aussi censé donner à ces personnes l'occasion d'exprimer leurs inquiétudes, de formuler des plaintes au sujet du programme de vols militaires, et de se réunir avec les représentants des pays alliés se servant de la BFC de Goose Bay. Le ministère de la Défense communique aussi des informations par l'entremise du GCUR. Il existe un GCUR pour le Labrador, et un autre pour le Québec. Celui du Québec s'est réuni pour la première fois en novembre 1993. Les réunions ont lieu une fois par année.

Dans le passé, la LIA a refusé de faire partie du GCUR, car elle estime qu'il ne se réunit pas assez souvent pour être efficace.

Selon le ministère de la Défense, aux réunions du Groupe, les utilisateurs locaux des ressources n'ont pas beaucoup l'occasion d'échanger des informations avec les autorités du Ministère chargées de diriger l'entraînement aérien. Dans le texte révisé de l'EIE, on précisait que la structure du GCUR ne semblait pas avoir favorisé une discussion constructive sur les priorités à respecter quant à l'utilisation des ressources dans les zones d'exercices à basse altitude, ni la mise à jour des cartes établies à cet effet.

Bien que l'EIE révisé ait décrit des façons d'améliorer le Groupe, la commission estime que celui-ci n'aura plus sa

raison d'être une fois mis sur pied l'Institut dont elle propose la création.

58. La commission recommande de dissoudre le Groupe consultatif des utilisateurs des ressources, étant donné le rôle que l'on destine à l'Institut. Elle recommande aussi de consacrer à la mise sur pied et au fonctionnement de ce dernier les ressources actuellement attribuées au Groupe.

11.6 Chevauchement possible entre les rôles de l'Institut et ceux des institutions existantes

Pendant l'examen, la commission a appris l'existence de la *Labrador Ecosystems Analysis Facility*, organisme qui relève de l'Université Memorial de Terre-Neuve. La mission de cet établissement consiste à exécuter et à promouvoir des recherches scientifiques multidisciplinaires sur les écosystèmes, la qualité de l'environnement et les ressources naturelles dans les contextes écologiques et socio-économiques du Labrador, de manière à favoriser une gestion éclairée des ressources de ce dernier.

Bien que, contrairement à celui de l'Institut dont la création est proposée dans le présent rapport, le mandat de la *Labrador Ecosystems Analysis Facility* ne se rapporte pas directement aux activités militaires aériennes, la commission souligne que les deux instituts ont de nombreux objectifs généraux en commun.

La commission conclut que le coordonnateur embauché pour amorcer la mise sur pied de l'Institut aurait avantage à communiquer avec les administrateurs de la *Labrador Ecosystems Analysis Facility*, afin de voir avec eux dans quelle mesure les deux établissements pourraient partager des ressources et s'entraider. Il conviendrait que ce soit le conseil d'administration de l'Institut du Labrador pour la surveillance et la recherche environnementales qui prenne les décisions finales à cet égard.

12.0 RECOMMANDATIONS

12.1 Favoriser le rapprochement

1. La commission recommande au gouvernement fédéral d'approuver l'exécution des activités militaires aériennes proposées au Labrador et au Québec, sous réserve des recommandations formulées dans le présent rapport.
2. La commission recommande de créer l'Institut du Labrador pour la surveillance et la recherche environnementales (l'Institut) dont le rôle consisterait à fournir des conseils sur les conditions devant régir les vols à basse altitude, relativement aux aspects suivants : les critères de restriction des survols; les mesures d'atténuation; les limites des zones d'exercices à basse altitude (ZEBA); et l'utilisation du territoire dans les zones en question. L'institut générerait en outre un programme de recherches et de surveillance, et il faudrait l'établir avant que le protocole d'entente multinational soit signé.
3. Comme les groupes autochtones estiment que le projet nuit aux négociations sur leurs revendications territoriales, la commission recommande aux gouvernements fédéral et provinciaux de régler rapidement ces revendications.

12.2 Les composantes du projet

4. La commission recommande d'établir des itinéraires pour les vols de transport tactique à basse altitude dans les limites des zones d'exercices, et d'appliquer en conséquence les critères de restriction des survols.
5. La commission recommande qu'au moment de renégocier le protocole d'entente multinational, le ministère de la Défense cherche à porter à au moins deux ans la durée du préavis à donner aux termes de la clause de retrait.
6. La commission recommande qu'aucun pilote devant exécuter un vol à basse altitude ne pousse les moteurs de son avion ou ne décolle après 23 h, heure de Goose Bay.
7. La commission recommande de choisir l'option B, prévoyant l'utilisation d'un espace aérien aux limites souples, quand viendra le moment de renouveler le protocole d'entente multinational en 1996.
8. La commission recommande d'entreprendre immédiatement un programme d'études de référence, de manière à recueillir les données suffisantes avant d'ouvrir la nouvelle zone d'entraînement aux vols à basse altitude.
9. La commission recommande que le ministère de la Défense accorde la priorité, en 1995, aux travaux sur le terrain qui garantiront l'ouverture des nouvelles zones aux équipages alliés au début de la saison d'entraînement de 1996.

10. La commission recommande que l'Institut examine et sanctionne la modification des limites du nouvel espace aérien et l'ouverture de ce dernier aux vols à basse altitude, avant que les organismes compétents donnent leur approbation.
11. La commission recommande de faire évaluer le choix de l'emplacement du deuxième polygone de tir à blanc par l'Institut, avant de demander au gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador de l'approuver.
12. La commission recommande d'assujettir le choix des emplacements des cibles photographiques proposées à des critères précis, dont l'utilisation du territoire constituera un élément essentiel.
13. La commission recommande d'entrer les coordonnées des emplacements des cibles photographiques dans le Système d'information géographique, de manière que ces renseignements soient facilement accessibles.
14. La commission recommande que le ministère de la Défense sanctionne officiellement avec la *Churchill Falls (Labrador) Corporation Ltd.*, de Churchill Falls, les procédures qui réduiront au minimum les risques de collisions entre les hélicoptères et les avions à réaction volant à basse altitude dans cette région.
15. La commission recommande que le ministère de la Défense coordonne étroitement ses activités avec Transports Canada en ce qui concerne la modification des limites de l'espace aérien utilisé par les équipages alliés s'entraînant à basse altitude et celle des procédures connexes.

12.3 Incidences économiques et effets sur l'emploi

16. La commission recommande que :
 - le ministère de la Défense continue de collaborer avec les syndicats appropriés, avec les institutions locales de formation et avec Développement des ressources humaines Canada afin de répondre à ses besoins en formation;
 - le ministère de la Défense applique des programmes d'équité en matière d'emploi, pour garantir l'embauche d'autochtones et de femmes. Il conviendrait, dans ce contexte, que le Ministère établisse des services de garderie et un programme d'apprentissage, selon les besoins;
 - l'on accorde une attention spéciale au recrutement, à la formation et à la promotion des employés autochtones.
17. La commission recommande que la BFC de Goose Bay collabore avec les représentants commerciaux intéressés des divers groupes régionaux de la péninsule Québec-Labrador pour définir clairement les besoins de la Base et repérer des fournisseurs régionaux à même d'y

répondre. En particulier, la commission encourage le ministère de la Défense à examiner les solutions qui profiteraient davantage aux groupes autochtones locaux et régionaux.

18. La commission recommande d'examiner au cas par cas les critères de restriction des survols, relativement au tourisme d'aventure, ne comportant la consommation d'aucune ressource, qui se pratiquera dans l'avenir dans la zone d'exercices à basse altitude, à mesure que l'industrie se développera, et d'envisager diverses solutions pour éviter le survol des secteurs occupés par les touristes, selon ce qui s'imposera.

12.4 Incidences sociales

19. La commission recommande au ministère de la Défense de continuer à collaborer étroitement avec la Ville de Happy Valley-Goose Bay, avec la *Newfoundland and Labrador Housing Corporation* (NLHC) et avec la *Melville Native Housing Association* (MNHA) pour surveiller l'évolution de la demande de logements.
20. La commission recommande au ministère de la Défense de tenir les personnes concernées au courant de ses plans relatifs au déplacement de civils occupant des logements dans la Base.
21. La commission recommande que le ministère de la Défense offre un cours de sensibilisation transculturelle à ses employés civils, aux membres des forces alliées et à tous les militaires des Forces canadiennes arrivant dans la région.
22. La commission recommande que l'Institut entreprenne des études sur l'ampleur de l'exploitation des richesses fauniques dans le territoire et sur les incidences que les vols à basse altitude risquent d'avoir sur les activités menées par les autochtones et les non-autochtones dans ce contexte.
23. La commission recommande de formaliser dans l'avenir les décisions et les mesures d'atténuation concernant les parcs et les réserves dont la création est proposée, de manière à garantir la protection du milieu naturel et des activités humaines dans les parcs et réserves.

12.5 Incidences sur la santé

24. La commission recommande au ministère de la Défense de communiquer aux organismes de réglementation les coordonnées cartographiques de tous les lieux où du carburant sera délesté dans l'avenir.
25. La commission recommande que, dans le cadre de l'étude sur les concentrations d'hydrocarbures dans les secteurs de délestage de carburant, on examine aussi le comportement des hydrocarbures non gazeux dans les systèmes aquatiques.
26. La commission recommande au ministère de la Défense d'examiner des méthodes (par ex., modifier l'utilisation des pistes et les heures de décollage) qui

permettraient d'atténuer le bruit que le projet engendre et qui nuit aux écoles de Spruce Park.

27. La commission recommande d'exécuter un programme continu de surveillance et d'étude pour s'assurer que les effets du bruit sont connus et atténués. Il conviendrait de surveiller tout particulièrement les incidences du bruit sur le milieu scolaire. La commission recommande en outre d'intégrer aux études de surveillance que mènera l'Institut dont on propose la création les effets non auditifs du bruit (tension artérielle, femmes enceintes, niveau de gêne, etc.).
28. La commission recommande au ministère de la Défense d'examiner d'autres façons de réduire le bruit à Spruce Park, avant d'envisager de prolonger les levées de terre antibruit.

12.6 L'environnement naturel

29. La commission recommande de mener une enquête pour repérer les lieux de nidification de l'aigle pêcheur et du pygargue à tête blanche dans la zone visée par l'option B.
30. La commission recommande qu'en ce qui concerne le contrôle des effets du projet, on accorde la priorité à une étude qui visera à cerner les réactions de l'aigle pêcheur et du pygargue à tête blanche aux survols.
31. La commission recommande d'accorder la priorité aux importantes concentrations d'oiseaux aquatiques qui nichent, muent ou font halte dans les territoires qui n'ont pas fait l'objet d'enquêtes et qui sont visés par l'option B.
32. La commission recommande que l'Institut examine s'il y a lieu d'entreprendre le repérage d'éventuels habitats de nidification du canard arlequin et si cela peut se faire dans le cadre d'autres études sur le terrain (comme l'étude sur les vallées fluviales, par exemple).
33. La commission recommande que l'Institut établisse s'il faut surveiller les effets des vols de nuit, tout dépendant des données recueillies à l'issue des études de référence menées dans la nouvelle zone d'entraînement aérien et d'après le nombre de vols à basse altitude qui auront lieu sur les 1 400 vols de nuit dont on a proposé l'exécution.
34. La commission recommande d'accorder la priorité aux études visant à décrire les ressources des vallées fluviales et aux programmes de surveillance destinés à évaluer les incidences du projet sur les animaux qui y vivent.
35. La commission recommande que le ministère de la Défense s'engage à obliger les équipages à l'entraînement à ne pas longer l'axe du fleuve Churchill et de la route translabradorienne, mais plutôt à le couper. Cette mesure de restriction, si elle est viable du point de vue opérationnel, devrait être envisagée pour d'autres vallées intensément utilisées.

36. La commission recommande d'entreprendre une étude pour repérer les habitats hivernaux des orignaux, dans la zone visée par l'option B, avant d'autoriser l'utilisation de cette zone pour l'entraînement aérien.
37. Étant donné la fréquence accrue des vols, la commission recommande de mener des études de contrôle sur la chaîne alimentaire.

12.7 Le caribou

38. La commission recommande de poursuivre l'étude sur le taux de survie des bébés caribous des monts Red Wine.
39. Comme mesure de précaution, la commission recommande de bien se renseigner sur la répartition saisonnière du troupeau du lac Joseph, avant le début des vols dans la zone d'entraînement redéfinie, pour savoir s'il faut modifier la limite ouest de cette dernière.
40. La commission recommande que les gouvernements créent, le plus tôt possible, une commission mixte Canada-Labrador-Québec de gestion du troupeau de la rivière George, dont les principes fondamentaux, les objectifs, les responsabilités et la composition correspondraient à ce qui est décrit dans le présent rapport. Pour constituer et faire fonctionner la commission, il conviendrait de prendre en compte l'expérience acquise dans la gestion des troupeaux de Beverley-Kamanuriak et de Porcupine, dans le nord du Canada.

12.8 Restriction des survols et mesures d'atténuation

41. La commission recommande que l'Institut examine l'efficacité des mesures d'atténuation « en ville » énoncées dans l'EIE et qu'il propose de modifier ces mesures dans l'avenir, en fonction des besoins.
42. Jusqu'à ce que des études de référence valables aient été menées dans les nouveaux secteurs dont on envisage le survol, la commission recommande de continuer à exécuter les vols à basse altitude dans les zones d'exercices actuelles sans assouplir les critères de restriction existants.
43. La commission recommande que l'Institut soit chargé de mettre en oeuvre un programme de contrôle des incidences que peuvent avoir sur les espèces animales vulnérables les vols à basse altitude autres que ceux exécutés par les avions à réaction militaires dans le cadre du projet.
44. Comme il n'est pas possible, du point de vue opérationnel, d'éviter toute l'aire de mise bas fréquentée par les caribous des monts Red Wine, la commission recommande d'établir au-dessus de cette aire, pendant la dernière semaine de mai et les trois premières semaines de juin, des couloirs qui permettraient de réduire au minimum le nombre de femelles survolées.
45. La commission recommande que l'Institut examine les propositions du ministère de la Défense portant sur le

prolongement du rayon d'évitement autour des principaux camps et sur la fermeture de sections du territoire.

46. La commission recommande que, dans le cadre de l'étude qu'il exécutera sur les critères de restriction, l'Institut voit dans quelle mesure il est possible de ne pas survoler les personnes chassant l'original, pendant la saison appropriée, à l'automne.
47. La commission recommande d'instaurer une zone de 10 NM de rayon autour de Churchill Falls et de l'interdire aux aéronefs militaires quand la zone d'entraînement à basse altitude sera redessinée. Il conviendrait que l'Institut examine régulièrement la taille de la zone d'exclusion et que les modifications appropriées y soient apportées selon les besoins.
48. La commission recommande de communiquer régulièrement au public des informations sur les travaux accomplis par l'Institut, sur les changements apportés au programme de restriction des survols, et sur les résultats des recherches et des vérifications concernant l'observation des restrictions.

12.9 Surveillance et recherche

49. La commission recommande que l'Institut soit chargé de vérifier si les mesures d'atténuation sont respectées pendant les vols d'entraînement à basse altitude au Québec et au Labrador.
50. La commission recommande au ministère de la Défense de continuer à employer le Système d'information géographique pour vérifier si les mesures d'atténuation sont observées dans les zones d'exercices à basse altitude, et à réfléchir à d'autres façons dont on pourrait aussi l'utiliser.
51. La commission recommande d'intégrer les programmes de contrôle des critères de restriction des survols et de surveillance des effets, pour réduire les frais et rationaliser la gestion du projet.
52. Pour protéger l'environnement le mieux possible, la commission recommande que toutes les parties (les autochtones, les non-autochtones, le gouvernement fédéral, les provinces et le ministère de la Défense) participent sur un pied d'égalité au processus décisionnel et à l'examen que comportera le programme de surveillance intégré.
53. La commission recommande que toutes les parties contribuent à la définition des objectifs du futur programme de surveillance et qu'elles soient consultées pour fixer des seuils acceptables relativement à la gravité des effets.
54. La commission recommande que l'Institut accorde une haute priorité aux recherches et aux études de contrôle afférentes aux situations témoins et expérimentales propres à la configuration B. Tous les travaux exécutés doivent avoir des applications pratiques, et non s'apparenter à de la recherche « pure »; les conclusions doivent favoriser l'élaboration d'une stratégie adaptative pour la gestion du projet.

55. La commission recommande d'indexer en fonction du taux d'inflation les fonds que le ministère de la Défense s'est engagé à consacrer au futur programme intégré de surveillance, soit 1,5 million de dollars par année pendant toute la durée du nouveau protocole d'entente multinational.

12.10 L'Institut

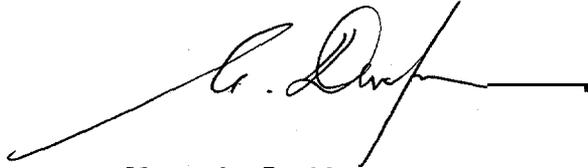
56. La commission recommande que le gouvernement fédéral désigne un expert-conseil de l'extérieur pour amorcer la mise sur pied de l'Institut, jusqu'à ce que le conseil d'administration en soit formé. Ce dernier doit comprendre des membres des organisations et des groupes énumérés dans le présent rapport et représenter les intérêts de tous les utilisateurs, des gouvernements et de la communauté universitaire. Afin de coordonner les efforts, certains membres du conseil d'administration de l'Institut siègeraient aussi à la commission de gestion du troupeau de caribous de la rivière George, dont on a proposé la création.

57. La commission recommande que :

- le montant de 1,5 million promis par le ministère de la Défense soit consacré à la création et au fonctionnement de l'Institut;
- d'autres organismes fédéraux et provinciaux fournissent des fonds au moins égaux à ceux que les alliés verseront au ministère de la Défense.

58. La commission recommande de dissoudre le Groupe consultatif des utilisateurs des ressources, étant donné le rôle que l'on destine à l'Institut. Elle recommande aussi de consacrer à la mise sur pied et au fonctionnement de ce dernier les ressources actuellement attribuées au Groupe.

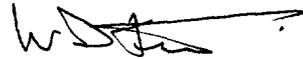
COMMISSION & VALUATION ENVIRONNEMENTALE CHARGÉE
D'EXAMINER LES ACTIVITÉS MILITAIRES AÉRIENNES
AU LABRADOR ET AU QUÉBEC



Alexander Davidson
Président



Linda Andersen



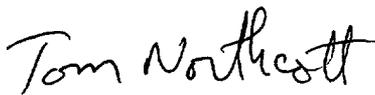
W.D. Stewart



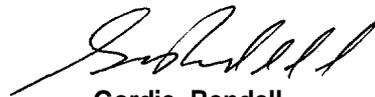
Colin Bird



Robert Connelly



Tom Northcott



Gordie Rendell

ANNEXE A

MEMBRES DE LA COMMISSION

Membres actuels de la commission

Alexander Davidson (Président de la commission)

M. Davidson, qui habite à Nepean (Ontario), a déjà été sous-ministre adjoint à Parcs Canada et président de la Société géographique royale du Canada. Il a par ailleurs été SMA à Environnement Canada (Politique, planification et recherches) et à Énergie, Mines et Ressources Canada (Eau). Il a remplacé M. Barnes à la tête de la commission en juin 1993.

Linda Andersen

M^{me} Andersen, habite à Happy Valley-Goose Bay (Labrador); elle est directrice générale des services juridiques du Labrador depuis 1986. Elle connaît bien les groupes et les associations autochtones de la région, leur mode de vie et leurs préoccupations. M^{me} Andersen est membre de la commission depuis octobre 1991.

Colin Bird

M. Bird habite à Montréal et est expert-conseil en environnement. Au cours des neuf dernières années, il a travaillé avec plusieurs groupes dans le nord du Québec dans le contexte d'évaluations environnementales de projets, dont l'aménagement hydro-électrique de Grande-Baleine et l'Emplacement avancé d'opérations de Kuujuaq. M. Bird est membre de la commission depuis octobre 1993.

Robert Connelly

Depuis qu'il a pris sa retraite de la fonction publique fédérale en 1985, M. Connelly, qui habite à Ottawa, a été expert-conseil auprès de groupes autochtones dans diverses parties du pays; il a aussi travaillé avec le gouvernement fédéral dans différents domaines : revendications territoriales; services de police; autonomie gouvernementale; etc. M. Connelly est membre de la commission depuis juin 1993.

Tom H. Northcott

M. Northcott est biologiste et il connaît beaucoup Terre-Neuve et le Labrador. Il est vice-président de *Norhland Associates Ltd.*, cabinet d'experts-conseils en environnement installé à St. John's. Auparavant, il était biologiste chercheur à la Direction de la faune du gouvernement de Terre-Neuve. M. Northcott siège à la commission depuis la création de cette dernière en 1986.

Gordie Rendell

M. Rendell est né au Labrador; il était autrefois animateur à la *Canadian Broadcasting Corporation* à Happy Valley-Goose Bay. Il a beaucoup travaillé et voyagé au Labrador, il en connaît bien les collectivités et celles-ci le connaissent bien également. Il est membre de la commission depuis octobre 1991.

W.D. Stewart

M. Stewart a pris sa retraite des Forces canadiennes en 1984; il était alors brigadier-général. Il a commandé l'Unité des Forces canadiennes de Goose Bay de 1972 à 1974. Dans sa dernière affectation, il était commandant adjoint de la 24^e Région du NORAD, dont le siège est à Syracuse (New York); il était alors chargé de l'instruction et de l'emploi des forces canadiennes et américaines de défense aérienne du secteur nord-est des États-Unis et de certains secteurs de l'est canadien. M. Stewart habite à Almonte (Ontario) et il fait partie de la commission depuis 1986.

Ancien président de la commission

M. David Barnes (De juillet 1986 à juin 1993)

Anciens membres de la commission

M. William Jourdain (De juillet 1986 à mars 1987)
 M. Jacques Kurtness (De mars 1987 à juin 1993)
 M^{me} Diane Martin (De janvier 1987 à octobre 1991)
 M. Tim McNeill (De juillet 1986 à octobre 1991)
 M^{me} Beatrice Watts (De juillet 1986 à décembre 1986)
 M. Paul Wilkinson (De juillet 1986 à juillet 1991)

ANNEXE B

LISTE DES EXPERTS EN MATIÈRE TECHNIQUE

Experts en matière technique consultés pour l'examen de l'EIE déposé en octobre 1989

| Nom | Domaine de compétence |
|--|---|
| M. D. Bird | Incidences sur les oiseaux migrateurs |
| M. S. Bouchard | Incidences socio-économiques, Région du Québec |
| M. D. Cressman | Pollution de l'eau |
| M. G. Daigle | Aspects physiques du bruit |
| D ^r J.G. Fodor | Santé publique |
| M. V. Geist | Effets du bruit sur la faune |
| M. G. Graham | Rapports entre les revendications territoriales et le développement des autochtones |
| M. D. Haglund | Politique militaire |
| M. B. Heidenreich | Incidences socio-économiques — Région du Labrador |
| M. I. Juniper | Incidences sur le caribou |
| M. G. Lee | Incidences socio-économiques — Région du Labrador |
| M. M. Mackey | Nutrition |
| M. W. Montevecchi | Incidences sur les oiseaux migrateurs |
| M. D. Morris | Incidences sur les petits mammifères |
| M. N.S. Novakowski | Incidences sur les petits mammifères |
| M ^{me} C. Pelletier | Incidences socio-économiques — Région du Québec |
| M ^{me} S. Popovitch-Penny | Incidences socio-économiques — Région de Happy Valley-Goose Bay |
| M. P. Renouf | Archéologie |
| M. J. Sokolsky | Politique militaire |
| M. V. Solman | Incidences sur les oiseaux — Collisions entre les oiseaux et les avions |
| M. J. Tuck | Archéologie |
| M ^{me} S. Vincent, Centre de recherche et d'analyse en science humaines | Incidences socio-économiques - Région du Québec |

Experts en matière technique consultés pour l'examen de l'EIE déposé en avril 1994

| Nom | Domaine de compétence |
|--|--|
| M ^{me} C. Brice-Bennett | Incidences socio-économiques — Labrador |
| M ^{me} S. Vincent, Centre de recherche et d'analyse en science humaines | Incidences socio-économiques — Québec |
| M. P. Duinker | Programme d'atténuation/de restriction des survols |
| D ^r R. Héту | Incidences du bruit sur les êtres humains |
| M. I. Juniper | Incidences sur le caribou |
| M. W. Montevecchi | Incidences sur les oiseaux |
| M. NS. Novakowski | Incidences sur les petits mammifères |

ANNEXE C

MANDAT ET CLARIFICATION DU MANDAT

MANDAT POUR L'EXAMEN DES OPÉRATIONS AÉRIENNES MILITAIRES EFFECTUÉES À PARTIR DE GOOSE BAY (LABRADOR)

Mandat de la Commission d'évaluation environnementale

La Commission d'évaluation environnementale formée par le ministre de l'Environnement est chargée d'étudier les questions environnementales et socio-économiques associées aux vols d'entraînement à basse altitude effectués au Labrador ainsi que dans le Nord et la Basse-Côte-Nord du Québec.

Portée de l'examen

La Commission se penchera sur les aspects suivants:

- 1) les vols d'entraînement à basse altitude se déroulant actuellement et ceux qui sont prévus en application d'ententes bilatérales conclues avec d'autres pays de l'OTAN;
- 2) le projet de mise en place d'un centre intégré d'entraînement à l'emploi des armes des chasseurs tactiques, pour les forces aériennes de l'OTAN. Ce projet nécessiterait l'expansion des installations aéroportuaires et de l'infrastructure, de même que la construction d'installations d'entraînement à Goose Bay et l'aménagement de champs de tir au Labrador.

La commission étudiera dans quelle mesure les vols d'entraînement actuels, prévus et proposés peuvent se répercuter sur la qualité de l'environnement et les ressources naturelles, et plus particulièrement sur les espèces fauniques qui, comme le caribou, occupent une place importante dans le mode de vie autochtone. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de Terre-Neuve ont commandé une étude concernant l'effet des vols actuels sur le caribou. En outre, la Commission évaluera l'impact des vols à faible altitude sur les habitants de la région. Une étude à ce sujet a d'ailleurs été entreprise par l'Association canadienne d'hygiène publique, à la demande du gouvernement de Terre-Neuve. La Commission prendra connaissance des données issues de ces deux études, mais ne s'y limitera pas.

La Commission étudiera l'impact socio-économique des activités projetées sur les collectivités et les habitants du secteur de Goose Bay et de la côte du Labrador, ainsi que sur les établissements permanents et temporaires (camps servant aux activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage, et les pourvoieries sises dans les corridors de vol et les périmètres de tir, etc.). La Commission s'intéressera aux effets sur l'emploi et le développement économique, sur les installations et les infrastructures communautaires, sur

l'organisation sociale des autochtones, sur leurs modes de vie, sur l'utilisation des terres et sur l'exploitation des ressources fauniques.

La portée de l'examen englobe le dossier de l'utilisation du territoire par les autochtones, mais exclut les revendications territoriales et la politique canadienne de défense.

D'autres activités prévues dans la région (la mise en place du nouveau Système d'alerte du Nord, l'aménagement de l'île Gull, l'exploitation hydro-électrique des chutes Muskrat, où l'on envisage aussi d'établir une scierie) débordent le mandat de la Commission. Cependant, des informations sur ces activités seront au besoin communiquées à la Commission, pour qu'elle puisse comprendre les éventuels effets cumulatifs de toutes les activités prévues dans la région.

En plus d'être assujéti au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, ce projet est visé par le processus d'évaluation des répercussions prévu dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois. En conséquence, la Commission s'inspirera des principes directeurs énoncés aux articles 23.2.2 et 23.2.4 de la Convention (voir l'annexe ci-jointe).

Description du projet

Les vols d'entraînement prévus pour l'été 1986 nécessiteront l'utilisation du terrain d'atterrissage, des bâtiments, des installations, des infrastructures et des équipements de Goose Bay. Les zones de vol couvriraient 100,000 km² d'espace aérien, tel qu'indiqué dans la description du projet. Durant les périodes d'entraînement, Goose Bay accueille de 60 à 75 aéronefs, faisant jusqu'à 150 sorties par jour. Ces appareils survolent des régions du Labrador et du Québec se prêtant aux vols à faible altitude, jusqu'à 100 pieds du sol. En outre, ces appareils se livreraient à des exercices de tir, dans des zones réservées à cette fin au Labrador.

Le centre d'entraînement à l'emploi des armes des chasseurs tactiques serait établi au début des années 90, ce qui, conjugué aux vols aériens à basse altitude actuels et prévus, nécessiterait une modernisation des installations existantes ainsi que d'importants travaux d'expansion et de construction à Goose Bay. Toute la gamme des armes conventionnelles seraient employées dans les champs de tir, y compris des explosifs de grande puissance.

Les activités d'entraînement actuelles et prévues, combinées à l'exploitation du nouveau centre, se traduiraient par quelque 300 décollages et atterrissages, chaque jour, à l'aéroport de Goose Bay. Le soutien de la base serait assuré par un personnel multinational de 1,700 personnes, auquel s'adjoindrait un personnel navigant de 500 personnes et un personnel au sol de 1,500 personnes, toutes en affectation temporaire.

Processus d'examen

Le processus d'examen comprendra les étapes suivantes:

1. formation d'une Commission d'évaluation environnementale;
2. établissement des paramètres de l'examen, soit détermination des questions et des problèmes prioritaires à aborder, et ensuite publication, des directives provisoires pour la préparation d'un Enoncé des incidences environnementales (EIE). Après tenue d'audiences publiques, une version finale des directives sera préparée et, transmise au promoteur, en vue de la préparation de l'EIE;
3. distribution de l'EIE par la Commission au public et aux organismes gouvernementaux, pour étude et commentaires;

4. au besoin, après l'examen de l'EIE, la Commission demande au promoteur des renseignements complémentaires;
5. tenue, par la Commission, de rencontres publiques pour connaître l'opinion et les commentaires de la population sur les projets de vols à faible altitude, sur l'éventuel aménagement du centre et sur leurs effets environnementaux et socio-économiques.

Rapports

La Commission soumettra un rapport au ministre de l'Environnement ainsi qu'au ministre de la Défense nationale, afin de recommander comment réduire au minimum les conséquences néfastes des vols d'entraînement à faible altitude actuellement effectués, d'indiquer si le projet du centre peut être concrétisé et, dans l'affirmative, à quelles conditions. La Commission s'efforcera de mener à bien son examen et de soumettre son rapport dans un délai raisonnable, pour que le Canada soit en mesure de répondre promptement à toute invitation d'accueillir le centre d'entraînement. (A l'heure actuelle, il semble qu'une telle décision devra être prise au début de 1988.

(Annexe au mandat)

CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

PRINCIPES DIRECTEURS DU RÉGIME DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU MILIEU SOCIAL

23.2.2 Ledit régime prévoit:

- a) au processus par lequel des lois et des règlements sur l'environnement et le milieu social et des règlements sur l'utilisation des terres peuvent être adoptés, en tout temps, si nécessaire pour réduire le plus possible les répercussions indésirables du développement effectué dans la Région ou ayant une incidence sur celle-ci, sur la population autochtone et sur les ressources fauniques de la Région,
- b) un processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social afin de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques de la Région,
- c) lorsqu'il est nécessaire, pour protéger les droits et garanties des autochtones établis par la Convention et conformément à ses dispositions et leur donner effet, l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation, d'un statut particulier aux autochtones et aux autres habitants de la Région leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public,

- d) la protection des droits et garanties établis en faveur des autochtones en vertu d'un chapitre 24 et conformément à ses dispositions,
- e) la protection des autochtones, de leur économie et des ressources fauniques dont ils dépendent,
- f) le droit de mener des projets de développement dans la Région.

23.2.4 Les gouvernements responsables concernés et les organismes créés en vertu du présent chapitre, dans le cadre de leur compétence ou de leurs fonctions respectives selon le cas, portent une attention particulière aux principes directeurs qui suivent:

- a) la protection des autochtones, de leurs sociétés et communautés et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant la Région,
- b) le régime de protection de l'environnement et du milieu social pour ce qui est de réduire le plus possible les répercussions sur les autochtones des activités de développement touchant la Région,
- c) la protection des droits de chasse, de pêche et de trappage des autochtones dans la Région et de

- leurs autres droits dans la Région relativement aux activités de développement ayant des répercussions sur la Région,
- d) la protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes de la Région relativement aux activités de développement touchant la Région,
 - e) la participation des autochtones et des autres habitants de la Région à l'application de ce régime,
 - f) les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones,
 - g) le droit de procéder au développement qu'ont les personnes agissant légitimement dans la Région, conformément aux dispositions de la Convention,
 - h) la réduction, par des moyens raisonnables et plus particulièrement par les mesures proposées, recommandées ou établies à la suite du processus d'évaluation et d'examen, des répercussions indésirables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les autochtones et sur les communautés autochtones et non autochtones.

1988.21.03

Monsieur David H. Barnes
Président
Commission d'évaluation environnementale
au sujet des activités de vol militaire
au Labrador et au Québec
Bureau fédéral d'examen des évaluations
environnementales
Édifice Fontaine, 13ième étage
Hull (Québec)
K1A 0H3

Cher Monsieur Barnes,

Je pense qu'il est utile que je fasse quelques remarques complémentaires à la lettre que je vous ai envoyée, le 20 juillet dernier, au sujet du mandat de la commission.

Vous vous souviendrez que la question de fond, abordée dans cette lettre, concernait la possibilité pour la commission de pouvoir recommander la cessation des vols actuels d'entraînement à basse altitude, s'il s'avérait que leurs effets étaient importants et ne pourraient être atténués autrement. J'ai indiqué à cette époque, qu'en raison de ses engagements envers ses alliés, le gouvernement du Canada ne pourrait tenir compte d'une telle recommandation dans l'immédiat. Le ministre de la Défense nationale avait d'ailleurs fait le même commentaire à plusieurs reprises. J'ai donc indiqué, pour cette raison, que la commission devrait limiter ses recommandations à la formulation de mesures propres à atténuer les problèmes associés aux vols, mais non pour mettre fin à ceux-ci. Il s'ensuit que les participants au processus d'examen ne doivent pas penser que le travail de la commission puisse raisonnablement conduire à la cessation de ces vols.

Ceci étant dit, je considère que l'indépendance d'une commission est un aspect très important du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, et que rien de ce que j'ai dit ne doit être interprété comme un quelconque empêchement pour celle-ci de suivre ce que lui dicte sa conscience collective. Exprimé de façon plus directe: la commission seule décide du contenu de son rapport. J'espère toutefois que les contraintes que j'ai mentionnées seront pleinement considérées lorsque la commission formulera ses recommandations.

J'espère que ces commentaires additionnels vous seront utiles pour la conduite de votre examen.

Je vous prie d'agréer, cher Monsieur Barnes, l'expression de mes sentiments distingués.



Tom McMillan, C.P., député
Hillsborough

Ministre de l'Environnement

ANNEXE D

LISTE DES PARTICIPANTS AUX AUDIENCES PUBLIQUES

**LE 19 SEPTEMBRE 1994
HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Aucune présentation formelle.

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Le député du Labrador
Hon. Bill Rompkey

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Hon. Edward Roberts

Ville de Happy Valley–Goose Bay
Maire Harry Baikie, Larry Pittman

Labrador Inuit Association
Joe Dicker, Judy Rowell

Sterling Furlotte
Elizabeth Broomfield

Terpstra & Associates
Jelle Terpstra

George Waye
John Hickey
Peter Woodward

**LE 20 SEPTEMBRE 1994
HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Susan Felsberg

Cable Labrador Limited
David Hunt

Randy Ford
Bernie Broomfield
Larry Pardy
George Waye
Peter Woodward
Mike Brodnicki

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Warrick Pye
Janna Cuk
Dean M. Clarke
Chris Lethbridge
Larry Bradley
Mike Brodnicki
Susan Felsberg
Ron Bowles

**LE 21 SEPTEMBRE 1994
NORTH WEST RIVER (LABRADOR)**

La séance est remise.

**LE 22 SEPTEMBRE 1994
LABRADOR CITY (LABRADOR)**

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Villes de Labrador City et Wabush
William Kelly (Maire de Wabush),
Karen Schellinck, Graham Letto

Groupe de citoyens de l'ouest du Labrador
Ern Condon, Carole Dunphy, Kumud Acharya

Succursale 90940 de l'UCET
Shane Parrott

Chambre de commerce de l'ouest du Labrador
Gord Parsons, Rehan Malik

Labrador West Regional Development Association
Al Thoms, Joyce Montague, Joe Roberts

Steve Michelin

District de Menihek de la MHA
Alec Snow

Stella Saunders

Steel Workers of America, Succursale 5795
George Kean, Randy Collins

Hank Shouse

**LE 23 SEPTEMBRE 1994
SCHEFFERVILLE (QUÉBEC)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Evelyne St-Onge
Marie-Jeanne André

Bande des Naskapis du Québec
John Mameamskum

SÉANCE DE LA SOIRÉE

La séance est annulée.

**LE 26 SEPTEMBRE 1994
SEPT-ÎLES (QUÉBEC)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Conseil des Innu Takuaiika, Uashat Mani-Utenam
Konrad Sioui, Jules Michel Ambroise, Léo St-Onge,
Bernard St-Onge

Aéroport de Sept-îles (Transports Canada)
Michel Lafrance

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Centre de recherche et d'analyse en sciences humaines
Sylvie Vincent

Ville de Sept-îles
Jean-Marc Dionne

**LE 27 SEPTEMBRE, 1994
NATASHQUAN (QUÉBEC)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Aucune présentation n'est faite.

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Ville de Natashquan
Maire Rosaire Landry

Claude Landry

**LE 28 SEPTEMBRE 1994
LA ROMAINE (QUÉBEC)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Municipalité de La Romaine
Ghislain Collard

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Aucune présentation n'est faite.

**LE 29 SEPTEMBRE 1994
SAINT-AUGUSTIN (QUÉBEC)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Aucune présentation n'est faite.

**LE 3 OCTOBRE 1994
NAIN (LABRADOR)**

SÉANCE DE LA SOIRÉE

John Igloliorte
Rosina Howell
Lisa Lamb

**LE 4 OCTOBRE 1994
NAIN (LABRADOR)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Labrador Inuit Association
Toby Andersen, Joe Dicker

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Ronald Webb
Mary Webb
Beatrice Watts

**LE 5 OCTOBRE 1994
NORTH WEST RIVER (LABRADOR)**

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Ville de North West River
Maire adjoint Audrey McLean, Joan McLean

Maharla White
Leander Baikie
Ernie McLean
Winnie Montague
Tim Roberts
Tanya Pottle
Art Williams

Nation innu
Peter Penashue, Ben Michel

**LE 6 OCTOBRE 1994
HOPEDALE (LABRADOR)**

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Greg Flowers
Norman Broomfield
Frank Sillett

Ned Shiwak
 Révérend Ray Hunter
 Beatrice Dicker
 Martha Winters-Abel
 Boas Kairtok

**LE 7 OCTOBRE 1994
 MAKKOVIK (LABRADOR)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Conseils combinés du Labrador
 Neil Andersen

Conseil communautaire de Makkovik
 Joan Andersen

Tornngamiut Inuit Annait
 Ruth Flowers

Rupert McNeil
 Maire Barry Andersen
 Samuel Jacque
 Enid McNeil

**LE 17 OCTOBRE, 1994
 KUUJJUAQ (QUÉBEC)**

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Société Makivik, Ville de Kuujuaq, et Administration
 régionale Kativik
 Willie Adams, Robert Lanari

Jobie Peters

**LE 18 OCTOBRE 1994
 KUUJJUAQ (QUÉBEC)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Jaanimmarik School of Kuujuaq
 Bridget Saunders, Jessie Annanack, Jeannie Dupuis,
 Jimmy Whiteley, Joseph Snowball, Maggie Annanack

Robert Lanari
 Harvey Meshier

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Résidents of Kangiqsualujuaq
 Maggie Emudluk, Bobby Baron, Ken Jararuse,
 Norman Snowball, Johnny George Annanack,
 Edward Snowball, Kenny Angnatuk, Lucas Etok,
 Paul Jararuse, Kitty Annanack, Louisa Whiteley,
 Susie Emudluk, Maggie Annanack, Annie Annanack

**LE 19 OCTOBRE 1994
 CHURCHILL FALLS (LABRADOR)**

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Kenneth Dalley
 Monty Rowe
 Vince Alley
 Lew Allingham
 Bernard Mackey
 Victor Penney

Churchill Falls (Labrador) Corporation
 Jim Haynes

Francis Clarke

Fraternité internationale de l'électricité, Succursale 2351
 Steve Ryan

Noreen Heighton
 Ron Bowles
 Cindy Mackey

**LE 20 OCTOBRE 1994
 CARTWRIGHT (LABRADOR)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Henry Gordon Academy
 Norman Morris, Janet Paul, Michele Martin

Conseil communautaire de Cartwright
 Max Mullins

Woody Lethbridge
 Jim Pardy
 John Martin

**LE 21 OCTOBRE 1994
 SHESHATSHIT (LABRADOR)**

La séance est annulée.

**LE 22 OCTOBRE 1994
 SHESHATSHIT (LABRADOR)**

La séance est annulée.

**LE 24 OCTOBRE 1994
 HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)**

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

George Wayne
 Très révérend D.F. Harvey

Ministère des Services sociaux, gouvernement de
 Terre-Neuve et du Labrador
 Brendan Mullaly

Ministère de la Santé, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Joan Dawe, Faith Stratton, Beverly Clarke

Association canadienne de santé publique

David Beach, Roy West

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Gordon Slade, Keith MacDonald, Sterling Peyton

Susan Felsberg

Bernie Bolger

Mike Brodnicki

Larry Pittman

SÉANCE DE LA SOIRÉE

William Montevocchi

N.S. Novakowski

Environnement Canada

Myrtle Bateman, Alan Mclver

Susan Felsberg

LE 25 OCTOBRE 1994

HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Labrador Métis Association

Richard Learning, Bob Mesher

Centre de recherches Décima Ltée

Peter Butler, Maire Harry Baikie

Transports Canada

Bill Boucher

St. John's Board of Trade

Nancy Healy

Bernice Lethbridge-Heard

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Raymond Hetu

Santé Canada

Steven Bly, Tom Humes

James Baxter

Robin Hill

Mike Brodnicki

Alan Mclver

Michael Hanrahan

Patrick Dutton

Bernie Broomfield

Larry Pittman

Susan Felsberg

Chris Lethbridge

Ron Bowles

LE 26 OCTOBRE 1994

HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Carol Brice-Bennett

Ville de Happy Valley-Goose Bay

Maire Harry Baikie, Carl Sheppard

Labrador Inuit Association

Mary Adams, Curtis Saunders, Fred Hall,

Toby Andersen, Judy Rowell

Chambre de commerce du nord du Labrador

Peter Woodward, Patrick Dutton

Enterprise Newfoundland & Labrador, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Harold Marshall, Kevin Hynes

Kirby Lethbridge

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Ministère des Affaires indiennes et du Nord

Gordon Shanks, Don McDonald

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Ray Hawco

Chambre de commerce du nord du Labrador

Peter Woodward, Patrick Dutton

Mike Kennedy

Jim Wiseman

John C. Lorimer

Kirby Lethbridge

Toby Andersen

Ian Strachan

Larry Pittman

Susan Felsberg

LE 27 OCTOBRE 1994

HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Ian Juniper

Direction de la faune, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Ken Curnew, Gene Mercer

Labrador Inuit Association

Paulus Maggo, Boas Jararuse, Gustav Boase,

Gus Dicker, Toby Andersen, Albert Peter

William Barbour

Chris Lethbridge

Susan Felsberg

Judy Rowell

SÉANCE DE LA SOIRÉE

Tom Bergerud
 Fred Harrington
 Peter Duinker
 Ian Juniper
 Albert Peter
 Michael Hanrahan
 Judy Rowell

LE 28 OCTOBRE 1994
HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)

SÉANCE DE L'AVANT-MIDI

Labrador Inuit Association
 Toby Andersen, Judy Rowell

Direction de la faune, gouvernement de Terre-Neuve et du
 Labrador
 Ken Curnew, Gene Mercer

Ministère des Pêches et des Océans
 Marvin Barnes

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Ville de Happy Valley-Goose Bay
 Larry Pittman

Union des employés de la Défense nationale
 Bernie Bolger, Tom Mason, Ivan Hector

Dottie Kelland
 Patricia Kemuksigak

Club Rotary
 Tom Paddon

Labrador Construction Limited
 Barney Powers

Ian Strachan
 Edgar Baggs
 Gertie Penny
 Kirby Lethbridge
 Judy Rowell
 Susan Felsberg
 David Lemon
 Michael Hanrahan

LE 29 OCTOBRE 1994
HAPPY VALLEY-GOOSE BAY (LABRADOR)

SÉANCE DE L'AVANT-MIDI

Labrador Inuit Association
 Toby Andersen

Doris Saunders

Melville Native Housing Association
 Silas Bird

Colin Curleigh

Household Movers and Shippers Ltd.
 Tom Hibbs, Boyce Bessey

Bernie Bolger

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Woodward's Group of Companies
 Peter Woodward

Ronald Sparkes
 Patrick Dutton
 Jim Shouse
 Ron Bowles
 David Lemon
 Ian Strachan
 Mike Brodnicki

ANNEXE E

LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | | | |
|------------------|---|---------|---|
| AGL | Au-dessus du sol | MNHA | Melville Native Housing Association |
| APECA | Agence de promotion économique du Canada atlantique | NEF | Indice de prévision d'ambiance sonore - Somme de tous les bruits effectivement perçus qui se produisent au cours d'une période de 24 heures |
| BFC | Base des Forces canadiennes | NLHC | Newfoundland and Labrador Housing Corporation |
| BPC | Biphényles polychlorés | NM | Mille marin (un mille marin est égal à 6 080 pieds, ou à 1 852 mètres) |
| CAM | Conseil des Atikamekw et des Montagnais | NORAD | Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord |
| CN | Canadien National | ONU | Organisation des Nations Unies |
| dB(A) | Niveau acoustique pondéré A | OTAN | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord |
| dB | Décibel | PEEE | Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement |
| EIA | <i>Environmental Impact Assessment</i> (Concept américain) | PEM | Protocole d'entente multinational |
| EIE | Énoncé des incidences environnementales | PTA | Polygone de tir à blanc |
| GCUR | Groupe consultatif des utilisateurs des ressources | SIG | Système d'information géographique |
| kg | Kilogramme | SMA | Sous-ministre adjoint |
| km | Kilomètre | ZEBA | Zone d'exercices (ou d'entraînement) à basse altitude |
| LIA | Labrador Inuit Association (Association des Inuit du Labrador) | ZEBA 1 | Zone d'exercices à basse altitude n° 1 - Zone d'exercices nord |
| L _{eq} | Niveau acoustique équivalent - Niveau d'un bruit régulier et continu entendu au cours d'une période donnée de temps | ZEBA 2 | Zone d'exercices à basse altitude n° 2 - Zone d'exercices sud |
| L _{max} | Niveau acoustique maximal - Point où le bruit atteint son intensité maximale | 3 « C » | Composition, communication, consensus |
| m | Mètre | | |
| MDN | Ministère de la Défense nationale | | |

ANNEXE F

REMERCIEMENTS

La commission tient à remercier toutes les personnes qui ont participé à l'examen des activités militaires aériennes au Labrador et au Québec, et en particulier les membres du public qui ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'étude de documents volumineux, à la préparation de mémoires, et à la présentation de ces derniers devant la commission. Celle-ci aimerait aussi remercier de leur participation les représentants des organismes des gouvernements fédéral, provinciaux et locaux. Elle adresse aussi ses remerciements à ses experts en matière technique.

La commission sait également gré au ministère de la Défense nationale des travaux qu'il a accomplis tout au long du processus.

La commission tient à exprimer des remerciements particuliers aux membres de son secrétariat qui l'ont aidé à exécuter l'examen et à rédiger le rapport.

Jim Clarke — Gestionnaire de la commission
 Jean Blane — Secrétariat
 Brian Torrie — Secrétariat
 Ron Fortin — Secrétariat
 Donna Paddon — Agent d'information
 Jackie Kelly — Agent d'information par intérim