

LE 18 DÉCEMBRE 1996

POSITION MODIFIÉE DE

L'UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE
(UQCN)

et de

LA FONDATION POUR LA SAUVEGARDE DES ESPÈCES MENACÉES
(FOSEM)

SUR LE PROJET DE LOI SUR LA LOI CONCERNANT LA PROTECTION
DES ESPÈCES EN PÉRIL AU CANADA

Présentée au

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT
DURABLE

Le 11 décembre 1996

à Ottawa

1. PRÉSENTATION DES ORGANISMES

1.1 L'UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) est un organisme national sans but lucratif qui regroupe 112 organismes voués à la protection de l'environnement et compte plus de 5 000 membres individuels. Par le biais de ses organismes, l'UQCN représente plus de 50 000 personnes au Québec. Elle publie la revue Franc-vert qui a pour objectif de vulgariser les récentes connaissances scientifiques et techniques relatives à la nature et aux questions environnementales au Québec.

L'UQCN fonde son action sur les trois objectifs de la Stratégie mondiale de la conservation : le maintien des processus écologiques essentiels, la préservation de la diversité génétique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes.

1.2 LA FONDATION POUR LA SAUVEGARDE DES ESPÈCES MENACÉES

La Fondation pour la sauvegarde des espèces menacées est un organisme privé à but non lucratif qui fait la promotion et finance des projets visant des résultats concrets en matière de conservation des espèces menacées d'extinction.

2. PRÉAMBULE

2.1 L'UQCN ET LA FOSEM SONT D'AVIS QUE :

- ▶ les espèces sauvages, sous toutes leurs formes, ont leur valeur intrinsèque et sont appréciées des Canadiens pour des raisons esthétiques, culturelles, spirituelles, récréatives, éducatives, historiques, économiques, médicales, écologiques et scientifiques;
- ▶ le Canada a l'obligation internationale de protéger ses espèces sauvages et leurs populations en vertu de la Convention sur la diversité biologique à laquelle il a adhéré au Sommet de Rio en 1992;
- ▶ la protection des espèces sauvages relève des compétences constitutionnelles du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement;
- ▶ le gouvernement fédéral a juridiction sur :
 - les espèces aquatiques et leur habitat,
 - les oiseaux migrateurs et leur habitat qui sont protégés par la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*,
 - les espèces et leur habitat qui se retrouvent sur le territoire domaniale;
- ▶ l'élaboration et la mise en oeuvre des mesures de protection des espèces sauvages doivent respecter ces compétences constitutionnelles et être guidées par la concertation entre les divers ordres de gouvernement par le biais de l'accord national et de la loi;
- ▶ l'imposition de mesures obligatoires aux ministres responsables de l'application de la loi est nécessaire pour l'atteinte des objectifs de protection des espèces;
- ▶ l'incertitude scientifique ou les intérêts politiques ne doivent pas retarder ou diminuer les efforts de protection des espèces sauvages;

3. ANALYSE DU PROJET DE LOI ET RECOMMANDATIONS

L'UQCN et la FOSEM désirent faire part de leur satisfaction à l'égard de plusieurs mécanismes de protection proposés dans le projet de loi. Ces mécanismes pourraient, s'il étaient modifiés selon les propositions présentées par L'UQCN et la FOSEM, être un exemple à suivre par toutes les provinces canadiennes. Pour ne nommer que deux de ces mécanismes, citons l'obligation d'établir un plan de rétablissement dans la première ou deuxième année de l'inscription d'une espèce et celle de faire un rapport annuel.

L'UQCN et la FOSEM soulignent donc leur appui à Environnement Canada dans sa démarche de protection des espèces et l'encouragent à bonifier son projet de loi.

3.1 DÉFINITIONS

Article 2(1) ("résidence" et "habitat essentiel")

La protection de la résidence d'une espèce n'est pas une mesure de protection suffisante et peut mener à des situations insensées. Par exemple, la coupe à blanc pourrait être pratiquée dans une forêt et le seul arbre non coupé serait celui qui abrite le nid d'une espèce menacée?!

Recommandation:

1. *Le projet de loi devrait être modifié afin que soit remplacée la notion de "résidence" par celle "d'habitat essentiel", telle que définie dans le projet de loi;*
2. *Afin d'éviter le chevauchement de juridiction entre le gouvernement fédéral et provinciaux, il est proposé que l'accord des provinces soit obtenu pour l'application des dispositions qui viseraient à protéger "l'habitat essentiel" des oiseaux migrateurs, qui est de juridiction provinciale (sauf le nid), **et** d'autres espèces dont l'habitat essentiel peut s'étendre au-delà des limites du territoire domaniale;*

*Ces dispositions sont, **notamment**, celles relatives au champ d'application (article 3(2)), aux accords avec des gouvernements provinciaux (article 7), aux accords de financement (article 8), aux mesures de protection des espèces (articles 31 à 33), aux arrêtés d'urgence (articles 34), aux exceptions générales (article 36), aux plans de rétablissement (article 38 et ss.), aux accords et permis (article 46).*

3. *Pour les espèces dont "l'habitat essentiel" est de juridiction fédérale, comme les poissons ou les espèces sur territoire domaniale, leur protection serait accrue. Évidemment, une harmonisation avec les mesures provinciales existantes serait préférable afin de protéger de façon efficace une espèce.*

Article 2(1) (“habitat”)

La notion d’”habitat” devrait être définie. Cette définition pourrait se lire comme suit: “conditions physiques, chimiques et biologiques nécessaires au maintien d’une population viable d’une espèce donnée”.

Article 2(1) (“territoire domanial”)

Est-ce que la juridiction du gouvernement du Canada sur les eaux intérieures du Canada s’étend au fond, au sous-sol et à l’espace aérien?

3.2 DISPOSITIONS

3.2.1 LES ESPÈCES VISÉES PAR LE PROJET DE LOI

Article 3(2) (Application dans les provinces)

Toute espèce et son habitat peut se retrouver au cours de son existence sur le territoire domanial.

Recommandation:

*Afin d'éviter les ambiguïtés d'interprétation de ce paragraphe quant aux possibilités de chevauchement de juridictions, le projet de loi devrait être modifié comme suit: "les articles 30 à 32, les règlements pris au titre de l'article 42 et les arrêtés d'urgence ne sont applicables, dans une province [...] aux espèces et à leur habitat - mis à part ceux visés à l'alinéa a) ou b) - **que** sur le territoire domanial".*

Article 33 (Règlements relatifs à certaines espèces frontalières)

La majorité des espèces frontalières relèvent des juridictions provinciales (ex. oiseaux de proie, chauve souris, renard véloce, etc.). Toutefois, en vertu du premier alinéa de l'article 91 de l'AANB, le gouvernement fédéral pourrait légiférer en cette matière. Malgré cette possibilité, l'UQCN est d'avis que nos espèces ne peuvent faire les frais d'un autre débat fédéral-provincial relatif à la dualité de juridiction.

Recommandation:

1. *L'adoption d'un règlement ne devrait pas être laissée à la discrétion du ministre, mais devrait être obligatoire.*
2. *Dans une province où sont en vigueur des dispositions équivalentes à celles de la loi, ces dispositions ne devraient pas s'appliquer. En cas de litige, le Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril devrait être habilité à statuer sur l'équivalence des dispositions.*
3. *Dans une province où ne sont pas en vigueur des dispositions équivalentes à celles de la loi, ces dispositions ne pourraient s'appliquer qu'avec l'accord des provinces.*

3.2.2 L'INSCRIPTION DES ESPÈCES

Article 30(1) (Règlement)

Le gouvernement fédéral ne devrait pas répéter l'erreur commise par le Québec où la protection légale de l'habitat d'une espèce dépend d'une désignation gouvernementale. Sept ans après l'adoption de sa loi, le Québec a seulement neuf plantes désignées et aucun animal. Lorsqu'on sait que 80% de la disparition de nos espèces est due à la perte de leur habitat, aucun gouvernement ne devrait permettre que la survie des espèces soit tributaire de volontés politiques guidées par un agenda qui laisse peu de place aux questions relatives à la biodiversité.

Recommandation:

L'établissement et la modification de la Liste des espèces en péril devrait être faite par le COSEPAC et non par le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre.

Article 14(2) (Critères d'admission)

La désignation d'une espèce par le COSEPAC a une incidence légale puisqu'une espèce doit être désignée pour être inscrite sur la Liste des espèces en péril et ainsi être l'objet d'un plan de rétablissement, si le ministre décide par règlement de mettre en oeuvre les mesures qui y sont prévues.

Recommandation:

Que l'inscription soit fait par le COSEPAC, tel que proposé ci-haut, ou par le gouverneur en conseil, les membres du COSEPAC devraient représenter les régions, mais aucun groupe particulier. La désignation d'une espèce par ces membres, limiterait l'écart qui peut exister entre la situation d'une population d'une région et son statut à l'échelle canadienne. Par exemple, l'épervier de cooper n'a pas de statut sur la liste du COSEWIC et pourtant, au Québec il est susceptible d'être désigné menacé.

3.2.3 LA PROTECTION DES ESPÈCES INSCRITES

Articles 31 et 32 (Interdictions)

Recommandation:

1. *Le dérangement d'une espèce ou de son "habitat essentiel" devrait être ajouté à la liste des interdictions.*
2. *Voir recommandation concernant l'article 2(1) ("habitat essentiel"), en page 3.*

Article 34(1) (Désignation ou reclassification d'urgence)

Recommandation:

1. *Le projet de loi devrait être modifié afin que le ministre ait l'obligation de prendre un arrêté d'urgence visant à protéger une espèce sauvage, si celle-ci est désignée ou reclassée d'urgence par le COSEPAC.*
2. *Voir recommandation concernant l'article 2(1) ("habitat essentiel"), en page 3.*

Articles 36 et 46 (Exceptions générales et accords et permis)

Recommandation:

1. *Le projet de loi devrait être modifié afin que les exceptions de l'article 36 soient limitées aux réelles situations d'urgence. Dans tous les autres cas, la procédure relative aux accords et permis (article 46) devrait être suivie.*
2. *Afin de s'assurer que les accords et permis octroyés soient respectés, des mesures de contrôle et de suivi des espèces visées devraient être obligatoirement appliquées.*
3. *Voir recommandation concernant l'article 2(1) ("habitat essentiel"), en page 3.*

Articles 38 et 42 (Plans de rétablissement et d'aménagement et règlements)

L'obligation d'établir un plan dans l'année de l'inscription d'une espèce comme espèce en voie de disparition ou dans les deux ans suivant son inscription comme espèce menacée ou disparue du pays est un agenda satisfaisant pour atteindre les objectifs de protection d'une espèce. Par contre, l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire pour la mise en oeuvre des mesures du plan diminue l'efficacité de cette disposition.

Recommandation:

1. *Dans les 30 jours de l'établissement des plans de rétablissement, le ministre devrait avoir l'obligation, par règlement, de mettre en oeuvre les mesures du plan. La mise en oeuvre des plans ne doit pas être laissée à la discrétion du ministre compétent.*
2. *Si ces mesures ne sont pas mises en oeuvre, le ministre devrait avoir l'obligation d'énoncer publiquement les raisons de son inaction.*
3. *Voir recommandation concernant l'article 2(1) ("habitat essentiel"), en page 3.*

Article 49 (avis au ministre)

Recommandation:

1. *Le projet de loi et la loi fédérale sur l'évaluation environnementale devraient être modifiés afin de soumettre tout projet susceptible d'affecter une espèce inscrite ou son habitat à une évaluation environnementale.*
2. *Voir recommandation concernant l'article 2(1) ("habitat essentiel"), en page 3.*

Article 56 et 60(1) (demande d'enquête et circonstances donnant lieu au recours)

Recommandation:

Le projet de loi devrait être modifié afin que toute personne ait le pouvoir d'intenter une action en protection dès qu'est causé ou sera causé une atteinte importante à une espèce inscrite comme menacée ou en voie de disparition ou à son habitat.

3.3.4 LA PROTECTION DES ESPÈCES NON-INSCRITES

Article 7 (Accords avec des gouvernements provinciaux)

Un ministre compétent **n'est pas tenu** de conclure avec les gouvernements provinciaux un accord relatif à l'application des dispositions de la loi dont il est responsable, ce qui signifie que les dispositions de la loi qui chevauchent les juridictions provinciales, permettront que soient réglementés, sans l'accord des provinces, des actes ou activités déjà soumises ou susceptibles d'être soumises à la législation provinciale.

Recommandation:

Voir recommandation concernant l'article 2(1) ("habitat essentiel"), en page 3.

Article 8 (Accords de financement)

Recommandation:

Voir recommandation concernant l'article 2(1) ("habitat essentiel"), en page 3.

Article 33 (Règlements relatifs à certaines espèces frontalières)

Voir commentaires en page 5.