



LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL, **trois ans plus tard**

Rapport intérimaire préparé par le Réseau canadien de la nature

Sommaire

La *Loi sur les espèces en péril (LEP)* a été promulguée en juin 2003 dans l'intention de contrer les menaces croissantes qui pèsent sur les espèces en voie de disparition au Canada. À l'approche du troisième anniversaire de la *LEP*, le Réseau canadien de la nature (RCN) signale que celle-ci ne réussit pas à atteindre ses objectifs. Les grandes faiblesses de la *LEP* ont été exacerbées par le faible niveau d'application qu'en a fait le gouvernement fédéral, ce qui en réduit l'efficacité, et ce, de quatre façons distinctes.

1. La protection de l'habitat essentiel en vertu de la LEP est trop limitée et trop tardive. Malgré ses discours sur les « filets de sécurité », le gouvernement fédéral a refusé d'émettre des décrets d'urgence visant à appliquer la protection de l'habitat essentiel au territoire non domanial. Par ailleurs, bien que la protection d'un habitat en vertu de la *LEP* ne soit pas obligatoire tant que la stratégie de rétablissement et le plan d'action qui s'y rapportent n'ont pas été établis, le gouvernement a permis que neuf des seize stratégies de rétablissement qui devaient être déposées en janvier 2006 dépassent cette échéance.

2. La liste des espèces en péril qui doivent être protégées en vertu de la LEP devient chaque année de plus en plus politique et de moins en moins scientifique. Le gouvernement fédéral a repoussé des décisions concernant l'ajout d'espèces à la liste, il a imposé des analyses coûts-avantages dans un processus décisionnel qui devrait être fondé sur des données scientifiques et il a refusé d'inscrire plusieurs espèces en voie de disparition sur la liste légale à cause d'éventuels effets socio-économiques.

3. Le gouvernement fédéral n'a pas respecté la prescription de la LEP concernant le maintien d'un registre public complet. Le registre public de la *LEP* est périmé, il y manque des documents essentiels exigés par la loi. Cet important instrument ne permet tout simplement pas au public d'avoir aisément accès à l'information.

4. Le gouvernement fédéral a laissé à l'intendance la plus grande part du fardeau de la protection des espèces sans lui fournir les moyens financiers correspondant à la tâche. L'intendance est devenue la réponse fédérale au rétablissement d'espèces sur le territoire non domanial. Le gouvernement attend beaucoup de l'intendance volontaire, mais il ne prend pas suffisamment de mesures pour mobiliser et financer les intendants potentiels.

Le présent rapport demande instamment au gouvernement fédéral de choisir le rétablissement plutôt que l'extinction pour nos espèces en péril. Trois ans après la promulgation de la *Loi sur les espèces en péril*, le Canada ne réussit pas à remplir son devoir de protéger la faune du pays. Une ferme application de la *LEP* est indispensable si nous voulons que les espèces en péril reçoivent la protection qu'elles méritent au Canada. L'adoption des recommandations contenues dans ce rapport permettra au gouvernement fédéral de réaliser le plein potentiel de cette importante loi.

**“le Canada ne réussit pas à remplir
son devoir de protéger la faune du pays.”**



LE
RESEAU
CANADIEN
DE LA NATURE

LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL, trois ans plus tard

page 2

INTRODUCTION

En avril 2006, le comité scientifique appelé Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) ajoutait 32 espèces animales et végétales à la liste des espèces en péril du Canada, dont le grand requin blanc, en voie de disparition dans les eaux atlantiques, la tortue peinte de l'Ouest, en voie de disparition sur la côte du Pacifique, et la paruline à ailes dorées, menacée dans la région du Centre du Canada. Aujourd'hui, 529 espèces sont en péril sur l'ensemble du territoire, dont 13 sont déjà éteintes.

La *Loi sur les espèces en péril (LEP)* du Canada a été adoptée en juin 2003 dans le but d'empêcher de nouvelles extinctions et de permettre le rétablissement d'espèces en péril. La *LEP* est l'une des trois stratégies de protection nationales, les deux autres stratégies complémentaires étant l'intendance volontaire et les obligations provinciales/territoriales en vertu de l'*Accord pancanadien pour la protection des espèces en péril*. À l'approche du troisième anniversaire de la *Loi sur les espèces en péril*, le Réseau canadien de la nature (RCN) signale que celle-ci n'atteint pas ses objectifs, et ce, de quatre façons essentielles menant à l'extinction.

L'inscription d'espèces en voie de disparition sur la liste légale est rejetée, au mépris des objectifs de la loi.

Le processus d'inscription en vertu de la *LEP* est surchargé de considérations socio-économiques. Tout en exigeant que les espèces en péril soient désignées par le COSEPAC, la *LEP* permet au gouvernement fédéral de refuser l'inscription légale d'une espèce ainsi désignée.¹

Ce n'est qu'après l'inscription d'une espèce sur la liste légale que la protection de cette espèce en vertu de la *LEP* s'applique.

L'inscription sur une base scientifique, principe selon lequel l'inscription des espèces en péril doit reposer exclusivement sur des connaissances

scientifiques, communautaires et traditionnelles, est le fondement d'une législation efficace sur les espèces en voie de disparition. L'obligation fédérale de justifier tout refus d'inscription a été insérée afin d'assurer la base scientifique du processus. Malheureusement, le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon éhontée pour refuser la protection de la loi à un nombre de plus en plus grand chaque année d'espèces en voie de disparition.

En mars 2004, le gouvernement fédéral alourdissait le processus d'inscription en y ajoutant des analyses coûts-avantages et des consultations publiques majeures non requises par la loi. Un mois plus tard, il refusait la désignation de situation d'urgence établie par le COSEPAC à l'endroit de deux populations de saumon rouge en voie de disparition en Colombie-Britannique. De même, en avril 2006, il refusait d'inscrire sur la liste légale dix des douze espèces désignées par le COSEPAC, retournant à celui-ci six de ces dix espèces pour un supplément d'examen et refusant complètement l'inscription dans les quatre autres cas (trois populations de morue, ainsi que la population de saumon coho du Fraser intérieur).²

Les justifications fédérales de ces décisions laissent entendre que les espèces seront inscrites à la *LEP* seulement si leur inscription est sans importance : la baleine à bec commune a été inscrite parce que les « coûts » prévus concernant son inscription à la *LEP* étaient « minimes [...] étant donné que cette inscription se superposera aux autres efforts de conservation et aux contrôles réglementaires qui sont permanents »³.

La décision à savoir si une espèce est en péril ne devrait pas être prise dans le cadre d'une discussion politique. Les questions d'ordre socio-économiques doivent aider à déterminer de quelle manière le rétablissement d'une espèce peut être fait, mais ces questions n'ont pas leur place dans le processus d'inscription. Les listes d'espèces en péril établies en vertu des lois fédérale, provinciales et territoriales doivent correspondre aux désignations du COSEPAC.

L'inscription à la *LEP* du saumon coho du Fraser est rejetée

En avril 2006, le gouvernement fédéral a refusé d'inscrire le saumon coho (population du Fraser intérieur), qui est en voie de disparition, à la suite d'une importante réaction publique de la part des opposants et des partisans de l'ajout de cette population à la liste légale. Le gouvernement a justifié sa décision en disant qu'elle était fondée sur « des incertitudes liées aux changements dans le milieu marin et [sur] des répercussions socio-économiques possibles sur les utilisateurs touchés par cette incertitude ». Il a laissé entendre que la décision de ne pas inscrire cette espèce à la liste de protection en vertu de la *LEP* « permettra une certaine souplesse dans la gestion des incertitudes liées à la survie en milieu marin et des éventuels problèmes de rétablissement si la survie en milieu marin se détériore ». La *LEP* doit exiger une justification plus rigoureuse pour refuser le statut légal à une espèce en voie de disparition! L'inscription légale permettrait de planifier la protection et le rétablissement de cette population de saumon en voie de disparition—un avantage beaucoup plus intéressant que la « souplesse » d'un refus politique.



1. La *LEP* comprend 347 espèces à protéger sur les 516 espèces en péril existantes au Canada qui ont été désignées par le COSEPAC. Cet écart est en grande partie dû au délai qui existe entre l'évaluation scientifique d'une espèce et son acceptation en vertu de la *LEP*. En d'autres termes, la plupart de ces 516 espèces apparaîtront éventuellement à la liste légale.

2. Presque toutes les espèces que le gouvernement a refusé d'inscrire sur la liste des espèces protégées sont des espèces aquatiques. Il est interdit de nuire à une espèce inscrite sur la liste ou de détruire sa « résidence » située dans les limites du domaine fédéral, ce qui représente un maigre 4 % du territoire terrestre canadien, mais 100 % de nos eaux. L'ajout d'espèces aquatiques à la liste a donc des conséquences importantes : nous ne pouvons pas continuer de leur nuire où que ce soit.

3. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation http://www.sararegistry.gc.ca/regs_orders/RIAS_0406_f.cfm

LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL, trois ans plus tard

La protection de l'habitat essentiel en vertu de la LEP est trop limitée et survient trop tardivement.

page 3

Environ 75 % des espèces désignées par le COSEPAC ont été mises en péril par la perte ou la dégradation de leur habitat. En conséquence, la LEP préconise la protection des habitats au moyen de l'intendance volontaire et interdit la destruction d'un habitat essentiel une fois qu'il a été recensé dans une stratégie de rétablissement. Ces stratégies doivent être déposées au plus tard un an après l'inscription, dans le cas des espèces en voie de disparition, et deux ans après l'inscription dans le cas des espèces menacées. Cependant, dans de nombreux cas, ces échéances ont été reportées, et des habitats essentiels ont donc été privés de protection pendant ce délai.⁴ Bien que la LEP permette l'émission de décrets d'urgence pour protéger des habitats essentiels sans délai, le gouvernement fédéral a refusé d'en émettre jusqu'ici.

En janvier 2006, le dépôt des seize premières stratégies de rétablissement prescrites en vertu de la LEP était attendu. En date de mai 2006, des plans de rétablissement ont été approuvés, mais pour sept espèces seulement pour lesquelles une stratégie était attendue en janvier. Les stratégies de rétablissement de 105 espèces sont attendues en juin, 16 autres le sont en juillet et 121 autres sont dues en 2007. Chaque jour de retard dans l'application d'une stratégie de rétablissement est un jour de trop où l'habitat de l'espèce est privé de protection.

Dès qu'il a été désigné dans une stratégie de rétablissement ou un plan d'action,⁵ un habitat essentiel est automatiquement protégé, mais seulement dans les limites du domaine fédérale, un domaine beaucoup trop limité pour répondre au besoin de protection des espèces terrestres en péril au Canada. Comme « filet de sécurité », la LEP prévoit des décrets de protection fédérale qui « ne [peuvent] s'appliquer sur les terres provinciales ou privées que s'il n'existe pas déjà de lois provinciales ou d'autres mesures visant la protection des espèces, et que si les mesures d'intendance faisant appel à la collaboration échouent »⁶. La LEP ne spécifie aucune situation où le filet de sécurité doit être utilisé. Protéger l'habitat essentiel est donc possible en vertu de la LEP, mais ce n'est pas obligatoire.

La protection des habitats en vertu de la LEP est également possible par le truchement de l'intendance volontaire, des accords de conservation ou des règlements de mise en œuvre des plans de rétablissement. Cependant, bien que la LEP n'exige pas que les plans d'action précisent les mesures de rétablissement concrètes à prendre pour protéger les espèces en voie de disparition et les espèces menacées inscrites sur la liste, elle ne précise aucune échéance pour l'achèvement

ou la mise en œuvre de ces plans. Ainsi, la LEP consacre des ressources considérables à comprendre pourquoi une espèce est en péril et comment on peut le mieux la rétablir, sans exiger qu'une seule mesure de rétablissement ne soit prise.

Comme un petit nombre de stratégies de rétablissement seulement ont été enregistrées en vertu de la LEP, nous ne pouvons pas juger de l'efficacité de cette loi à protéger les habitats. Toutefois, le RCN estime que les gouvernements provinciaux et territoriaux n'ont pas toujours protégé adéquatement l'habitat essentiel d'espèces en péril sur le territoire non domanial. S'il veut atteindre l'objectif de la LEP de prévenir les extinctions d'espèce, le gouvernement fédéral doit se montrer plus disposé à mettre en œuvre le filet de sécurité fédéral prévu à la LEP.

La chouette tachetée : un partenariat fédéral-provincial qui mène à l'extinction

En 2003, on recensait seulement 14 chouettes tachetées adultes dans les forêts anciennes de la Colombie-Britannique (un habitat qui a été détruit à 80 % depuis les années 1940), et les écologistes présentaient une pétition demandant un décret fédéral d'urgence pour protéger l'un des oiseaux les plus menacés de disparition au Canada. Le gouvernement provincial a fait abstraction de la recommandation de sa propre équipe de rétablissement à l'effet de préserver un habitat essentiel suffisant pour rétablir l'espèce à 125 couples, optant plutôt pour la poursuite du déboisement jumelée à la reproduction en captivité. Le ministre fédéral de l'Environnement a admis le risque imminent d'extinction de la chouette tachetée, mais il a refusé de proposer un « filet de sécurité » fédéral. L'exploitation forestière s'est poursuivie depuis ce temps dans l'habitat de la chouette tachetée et, en 2005, les biologistes du gouvernement n'en ont recensé que 6 couples d'adultes.



John and Karen Hollingsworth/USFWS

Pas de filet de sécurité fédéral pour le caribou forestier de l'Alberta?

Le gouvernement de l'Alberta a négligé de protéger sa population de caribous forestiers menacée, en dépit d'un plan de rétablissement provincial réclamant « un moratoire sur de nouvelles allocations de ressources minérales et forestières » au voisinage de trois hardes en danger imminent de disparition. En décembre 2005, des groupes voués à la conservation ont présenté une pétition au gouvernement fédéral lui demandant de protéger ces hardes et leur habitat. Nous attendons la réponse fédérale.



istockphoto.com

4. Les échéances ont été portées à 3 et 4 ans pour ce qui est des espèces en voie de disparition et des espèces menacées inscrites sur la liste dès l'entrée en vigueur de la loi. Les stratégies de rétablissement pour les espèces en voie de disparition inscrites dès le début sont donc attendues en juin 2006.

5. Le processus de rétablissement prévoit d'abord la préparation d'une stratégie de rétablissement puis la rédaction d'un plan d'action décrivant les mesures spécifiques concrètes à prendre pour mettre en œuvre la stratégie de rétablissement.

6. LEP, Registre public, Foire aux questions http://www.registrelpe.gc.ca/faq/default_f.cfm

LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL, trois ans plus tard

Les échéances et les exigences relatives à l'enregistrement ne sont pas respectées.

Le registre public en ligne de la *LEP* a été salué à l'origine comme un outil de participation publique déterminant en matière d'espèces en péril. Aujourd'hui, le registre crée la confusion, il est périmé et il y manque de nombreux documents prescrits par la loi. Même le rapport annuel de la *LEP* de mai 2004 est absent, ce qui rend la tâche extrêmement difficile à la population qui veut savoir ce qui s'est fait jusqu'ici en vertu de cette loi.

Le registre semble parfois délibérément embrouillé, aggravant d'autant plus ses omissions. Par exemple, en réponse à la question « Combien d'espèces risquent de disparaître? », la « foire aux questions » redirige l'utilisateur vers le site du COSEPAC, puis suggère ailleurs qu'en comparant les centaines d'espèces de la liste légale avec les désignations du COSEPAC, « chacun devrait pouvoir vérifier si les espèces désignées par le COSEPAC comme étant en péril sont reconnues légalement par le gouvernement ». On peut difficilement parler ici de facilitation de l'accès du public à l'information!

Étant donné l'accent mis par le gouvernement fédéral sur la protection coopérative des espèces en péril, le registre public doit être amélioré afin de mieux informer les Canadiens et les Canadiennes et les inciter à participer. À tout le moins, les documents doivent être remplis et enregistrés conformément aux échéances légales pour protéger les espèces et leur habitat.

Les stratégies de rétablissement qui étaient attendues en janvier 2006

En janvier 2006, les seize premières stratégies de rétablissement requises en vertu de la *LEP* devaient être déposées. En date de mai 2006, des plans de rétablissement ont été approuvés pour sept espèces seulement pour lesquelles une stratégie était attendue en janvier.

- Érioderme boréal (population de l'Atlantique) **EN RETARD**
- Scoulerie à feuilles marginées **EN RETARD**
- Mormon (population des montagnes du Sud) **EN RETARD**
- Escargot-forestier de Townsend **EN RETARD**
- Fabronie naine **EN RETARD**
- Andersonie charmante **EN RETARD**
- Lupin des ruisseaux **EN RETARD**
- Petit-duc des montagnes (sous-espèce macfarlanei) **EN RETARD**
- Teigne du yucca **EN RETARD**
- Aristide à rameaux basiliaires **DÉPOSÉE**
- Grand silène de Scouler **DÉPOSÉE**
- Tritéléia de Howell **DÉPOSÉE**
- Jonc de Kellogg **DÉPOSÉE**
- Ptychobranche réniforme **DÉPOSÉE**
- Obovarie ronde **DÉPOSÉE**
- Rorqual boréal (population du Pacifique) **DÉPOSÉE**



Petit-duc des montagnes; Gary M. Stolz/USFWS



Teigne du yucca; Cliff Wallis

LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL, trois ans plus tard

L'intendance de l'habitat et les possibilités de participation du public se suffisent pas.

page 5

L'inscription des espèces en péril sur la liste des espèces protégées et la planification de leur rétablissement n'intègrent pas encore adéquatement les connaissances communautaires. Le COSEPAC tente de remédier à cette situation en recherchant, en validant et en intégrant ce savoir dans l'évaluation qu'il fait de la situation des espèces. Il y a là une forte indication de la valeur de l'information disponible dans la communauté naturaliste, qu'il s'agisse de registres compilés d'observations récentes d'une espèce ou de tendances historiques d'une population ou d'un habitat. Ce type d'information étant aussi important pour la planification du rétablissement des espèces que pour leur inscription sur la liste de protection, les équipes de rétablissement devraient, elles aussi, rechercher et intégrer les connaissances accumulées par la communauté naturaliste.

Malheureusement, la LEP n'a toujours pas amélioré ni facilité la participation des naturalistes à l'éducation, au rétablissement ou à la surveillance des espèces en péril. Il en est ainsi malgré les descriptions par le gouvernement fédéral de l'intendance de l'habitat comme étant la pierre angulaire de la Loi sur les espèces en péril. En effet, l'intendance est la réponse fédérale au rétablissement d'espèces sur le territoire non domaniale.⁷ Les attentes sont telles envers l'intendance volontaire que des mécanismes devront être mis en place afin de mieux informer, mobiliser et financer les intendants potentiels tels que les membres des communautés naturalistes.

Par l'entremise du Programme d'intendance de l'habitat (PIH) pour les espèces en péril, établi en 2000, le gouvernement fédéral alloue près de 10 millions \$ par année à des projets de conservation visant à protéger les habitats des espèces en péril, à atténuer les menaces à leur endroit ou à aider à la mise en œuvre des stratégies de rétablissement de ces espèces. Si précieux qu'il puisse être, ce financement sera insuffisant pour mettre en œuvre les centaines de plans de rétablissement et d'action qui sont attendus au cours des quelques prochaines années. Comme la mise en œuvre de ces plans reposera davantage sur l'intendance que sur la loi, les possibilités de financement fédéral devront augmenter en conséquence, par l'entremise du PIH et d'autres alternatives.

Coordonner le rétablissement du pluvier siffleur, une espèce en voie de disparition

Espèce en voie de disparition, le pluvier siffleur est un petit oiseau de rivage de la taille d'une grive, qui niche sur des plages à découvert utilisées, souvent mal, par les êtres humains. Un plan de rétablissement national établi en 2002 et couvrant les sous-espèces des Prairies (*circumcinctus*) et de l'Atlantique (*melodus*) a pour objectif d'augmenter en onze ans la population de pluviers siffleurs à un niveau viable de 2300 adultes. Pour tenter d'atteindre cet objectif, on a créé, en 2002, le Projet pluvier siffleur de l'Atlantique. Dans le cadre de ce projet, des biologistes et des gardiens de la côte, dont un grand nombre de naturalistes, observent méthodiquement ces oiseaux, rapportent leur nombre et leur emplacement, protègent leur habitat de reproduction et consciencient la population locale à leur sujet. Ce projet n'est qu'un des nombreux projets de conservation du pluvier siffleur qui ont été financés par le PIH chaque année depuis sa création.



Gene Nieminen/USFWS

Intendance volontaire de la pie-grièche migratrice de l'Est

Une centaine de couples de pies-grièches migratrices de l'Est, une espèce en voie de disparition, survivent dans les prairies ouvertes du sud de l'Ontario, du Manitoba et du Québec, où l'agriculture intensive et le développement laissent moins de pâturages à ce magnifique prédateur pour rechercher sa substance. L'habitat de la pie-grièche se trouve surtout sur des propriétés privées, où des mesures volontaires de la part des propriétaires ainsi que d'autres projets de rétablissement ont réussi à restaurer ou à protéger 12 000 acres d'habitat.



Dave Menke/USFWS

7. À propos de la conformité à la LEP, le gouvernement fédéral déclare : « On prévoit que les programmes d'intendance et les mesures volontaires permettront de rétablir des espèces et feront en sorte qu'il ne sera pas nécessaire d'appliquer des interdictions sur les terres privées et les terres publiques provinciales. » http://www.sararegistry.gc.ca/faq/default_f.cfm

LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL, trois ans plus tard

Conclusions et recommandations

Les espèces en péril au Canada requièrent une ferme application de la Loi sur les espèces en péril. Bien que la *LEP* possède la capacité nécessaire pour prévenir les extinctions d'espèce, la faiblesse de l'utilisation fédérale des dispositions discrétionnaires de la loi pourrait éclipser ce potentiel. Le gouvernement fédéral doit utiliser son pouvoir discrétionnaire pour choisir le rétablissement plutôt que l'extinction dans la mise en œuvre de la *LEP*, conformément aux recommandations ci-dessous.

INSCRIPTION SUR LA LISTE LÉGALE

le gouvernement fédéral devrait inscrire les espèces à la suite de leur désignation par le COSEPAC, y compris dans le cas de désignations urgentes, et il devrait retirer du processus d'inscription les analyses coûts-avantages et les consultations auprès des intervenants.

LE REGISTRE PUBLIC

Le registre public doit être mis à jour, de manière à inclure tous les plans et documents dans les limites des délais prescrits par la *LEP*, et révisé afin de fournir une information cohérente et complète susceptible d'inciter les Canadiens et les Canadiennes à participer à la conservation d'espèces en péril.

LE RÉSEAU CANADIEN DE LA NATURE

Le Réseau canadien de la nature représente plus de 360 groupes de défense de la nature qui comptent plus de 100 000 amateurs de la nature d'un océan à l'autre, lesquels s'efforcent de surveiller, de protéger et de restaurer la nature. Le Comité sur les espèces en péril du RCN coordonne la réaction de la communauté des naturalistes à la *Loi sur les espèces en péril du Canada*.

Le Réseau canadien de la nature :

Ecology North
Federation of Alberta Naturalists
Federation of British Columbia
Naturalists
Natural History Society of
Newfoundland and Labrador Inc.

Natural History Society of
Prince Edward Island Ltd.
Nature Canada
Nature Nova Scotia
Nature Quebec

Nature Saskatchewan
Fédération des naturalistes du
Nouveau-Brunswick/New Brunswick
Federation of Naturalists
Ontario Nature

HABITAT ESSENTIEL

Le gouvernement fédéral devrait

- 1) émettre des décrets de protection urgente à l'endroit d'habitats essentiels qui sont en danger imminent avant l'approbation de la stratégie de rétablissement;
- 2) appliquer le filet de sécurité fédéral aux espèces en danger imminent lorsque l'inertie provinciale ou territoriale peut être démontrée;
- 3) préparer à temps les stratégies de rétablissement requises et mettre en œuvre les plans d'action.

L'INTENDANCE DE L'HABITAT

Le Programme d'intendance de l'habitat (PIH) ainsi que d'autres sources de financement équivalentes devraient être élargis, avec un financement accru et un meilleur accès pour les intendants éventuels, et les équipes de rétablissement devraient solliciter l'information et l'assistance de la communauté des naturalistes.