Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord

Notification au Conseil recommandant la constitution d'un dossier factuel, conformément à la résolution du Conseil n° 03-05

Auteurs :	Fédération canadienne de la nature Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada Earthroots Federation of Ontario Naturalists Great Lakes United Sierra Club (États-Unis) Sierra Club du Canada Wildlands League
Représentés par :	Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Partie visée :	Canada
Date de réception :	6 février 2002
Date de la notification :	17 décembre 2003
N° de la communication :	SEM-02-001 / Exploitation forestière en Ontario

I Introduction

Le 6 février 2002, les auteurs susmentionnés ont présenté au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) une communication dans laquelle ils allèguent que « le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6*a*) du Règlement sur les oiseaux migrateurs [ROM] en rapport avec l'industrie forestière en Ontario »[1]. Le 25 février 2002, le Secrétariat a déterminé que cette communication satisfaisait aux critères énoncés à l'article 14(1) de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) et demandé une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2). La Partie a fait parvenir sa réponse au Secrétariat le 25 avril 2002[2]. Le 12 novembre 2002, le Secrétariat a avisé le Conseil que la

[1] Communication à la p. 1.

[2] Gouvernement du Canada, Response to submission SEM-02-001 submitted to the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (11 avril 2002) [ci-après la « réponse du Canada à la communication originelle »].

communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifiait la constitution d'un dossier factuel[3]. Le 22 avril 2003, par sa résolution n° 03-05 adoptée à l'issue d'un vote unanime, le Conseil a décidé

> DE REPORTER l'examen de la notification du Secrétariat, datée du 12 novembre 2002, sous réserve de ce qui suit :
>
> a) les auteurs ont 120 jours civils à partir de la date de la présente pour fournir les informations voulues à l'appui des allégations faites dans la communication SEM-02-001;
>
> b) si les auteurs décident de ne pas fournir d'autres informations dans le délai de 120 jours imparti, on mettra fin à l'examen de la communication SEM-02-001;
>
> c) si des informations supplémentaires sont fournies, le Secrétariat déterminera si ces informations justifient la demande d'une réponse au Canada ou s'il y a lieu de mettre fin au processus d'examen de la communication;
>
> d) si une réponse est demandée au Canada et fournie par lui, le Secrétariat, après avoir examiné les nouvelles informations soumises par les auteurs de la communication et la réponse du Canada à ces informations, déterminera s'il recommande au Conseil de constituer un dossier factuel.

Le 20 août 2003, à l'intérieur du délai de 120 jours civils imparti par le Conseil dans la résolution susmentionnée, les auteurs ont fourni au Secrétariat d'autres informations[4]. Le 21 août 2003, conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, le Secrétariat a déterminé que ces informations justifiaient la demande d'une réponse à la Partie et a fait parvenir cette demande au Canada[5]. Ce dernier a envoyé sa réponse au Secrétariat le 16 octobre 2003[6]. Conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, et après avoir examiné les nouvelles informations fournies par les auteurs et la réponse du Canada à ces informations, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel.

II Résumé des nouvelles informations fournies par les auteurs

Le 20 août 2003, conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, le Secrétariat a reçu des auteurs un document intitulé *Supplementary Submission to the Commission for Environmental Cooperation in Response to Council Resolution 03-05 dated April 22, 2003* (ci-après la « communication complémentaire »).

---

[3] SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), *Notification conformément au paragraphe 15(1)* (12 novembre 2002) [ci-après la « notification conformément au paragraphe 15(1) »].

[4] Auteurs, *Supplementary Submission to the Commission for Environmental Cooperation in Response to Council Resolution 03-05 dated April 22, 2003* (19 août 2003).

[5] SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), *Notification Pursuant to Council Resolution 03-05* (21 août 2003).

[6] Gouvernement du Canada, *Response to supplemental information submitted to the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation* (16 octobre 2003) [ci-après la « réponse à la communication complémentaire »].

Dans ce document, les auteurs affirment qu'ils interprètent ladite résolution comme « une tentative de limiter notre demande de constitution d'un dossier factuel d'une façon qui va au-delà du mandat attribué au Conseil dans l'ANACDE »[7]. Ils ajoutent que « néanmoins, en vue d'éviter tout autre délai dans la constitution du dossier factuel, nous avons réuni tous les "faits" additionnels et toutes "les informations voulues" actuellement disponibles pour répondre à la résolution du Conseil »[8].

Les auteurs mentionnent que lorsqu'ils ont élaboré leur communication originelle, ils ont fondé leurs calculs sur les superficies projetées de coupe à blanc mentionnées dans les Plans d'aménagement forestier (PAF) plutôt que sur les superficies réelles, car ces dernières n'étaient pas connues au moment du dépôt de la communication en février 2002[9]. Ils notent que dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat précise que « [l]es seuls renseignements manquants sont les suivants : une désignation plus précise des aires effectivement exploitées dans ces forêts en 2001 […] » et que « [c]ette information pourrait être facilement réunie dans un dossier factuel »[10].

La section II de la communication complémentaire décrit la façon dont les auteurs ont procédé pour réunir des informations supplémentaires en réponse à la résolution du Conseil n° 03-05 et les renseignements qu'ils ont réussi à obtenir.

Les auteurs ont communiqué avec le ministère des Ressources naturelles (MRN) de l'Ontario afin d'obtenir de l'information sur les superficies réellement exploitées en 2001. On leur a indiqué que ces renseignements étaient fournis chaque année au MRN par les exploitants forestiers pour chaque unité d'aménagement forestier (UAF), dans un rapport tabulaire ayant pour titre *Annual Report of Depletion Area* (Rapport annuel sur la zone de décroissement)[11]. Les rapports sont établis par exercice financier (du 1er avril au 31 mars) et doivent être présentés au plus tard le 15 novembre suivant la fin de cet exercice[12]. Le MRN examine les rapports soumis, puis formule ses observations[13]. Il faut parfois plusieurs mois pour mettre la dernière main à ces rapports[14]. Lorsque les auteurs ont communiqué avec le MRN en mai 2003, seulement 15 des 59 UAF mentionnées dans la communication avaient fait l'objet de rapports complets pour l'exercice débutant le 1er avril 2001[15].

---

[7] Communication complémentaire à la p. 3.

[8] *Ibid*.

[9] *Ibid*.

[10] *Ibid.* et note 6, qui renvoient à la notification conformément au paragraphe 15(1) à la p. 11.

[11] *Ibid.* à la p. 4 et à la note 7.

[12] *Ibid*. à la p. 4.

[13] *Ibid*.

[14] *Ibid*.

[15] *Ibid.* à la p. 5 et à la note 10.

Le MRN a fourni aux auteurs une liste de numéros de téléphone de services du ministère afin qu'ils puissent obtenir des données sur la récolte dans les 44 UAF pour lesquelles les rapports n'étaient pas encore complets[16]. Selon les auteurs, ces numéros ont été utiles dans certains cas, car ils ont pu recueillir des données supplémentaires[17]. Dans d'autres cas, le MRN n'a pas pu fournir de renseignements aux auteurs parce que les rapports annuels n'avaient pas été parachevés ni approuvés par les gestionnaires de district[18]. En dernier recours, les auteurs ont communiqué directement avec les personnes responsables d'établir les PAF[19]. Ils signalent que dans de nombreux cas, ils ont pu obtenir de ces personnes des données sur la récolte réelle dans 49 des 59 UAF incluses dans la communication originelle[20]. Les auteurs ajoutent que, «[p]our ce qui est des dix unités restantes, cinq avaient été amalgamées avec d'autres et un permis d'exploitation forestière avait été révoqué, tandis que les sources avec lesquelles nous avons communiqué ne disposaient encore d'aucunes données sur la coupe à blanc dans quatre unités »[21]. La communication complémentaire fournit des détails sur la façon dont les auteurs ont tenté d'obtenir des renseignements pour ces quatre dernières unités[22].

La communication complémentaire renferme aussi un tableau listant les 59 UAF mentionnées dans la communication originelle[23]. On y trouve, pour chacune, de l'information sur la superficie de coupe à blanc prévue (tirée des PAF utilisés pour élaborer la communication originelle) et sur la superficie réelle (compilée à partir des rapports annuels et des entrevues téléphoniques mentionnées dans la communication complémentaire)[24]. La source d'information est également indiquée pour chacune[25]. Les auteurs font remarquer que selon l'information qu'ils ont réunie, le nombre d'hectares ayant fait l'objet d'une coupe à blanc au cours de l'exercice 2000–2001 était moins élevé que prévu[26]. Selon eux, cette situation est attribuable en partie à l'absence de données concernant quatre UAF[27]. Ils ajoutent que, du fait que les PAF renferment de l'information sur la récolte prévue par période de cinq ans, ils ont simplement divisé les données par cinq afin d'établir une estimation sur un an aux fins de leur communication originelle[28]. Les auteurs expliquent que le taux de coupe varie pendant la période de

[16] *Ibid*. à la p. 5.
[17] *Ibid*.
[18] *Ibid*.
[19] *Ibid*.
[20] *Ibid*.
[21] *Ibid*.
[22] *Ibid*. à la p. 6, note 13.
[23] *Ibid*. au tableau 1.
[24] *Ibid*.
[25] *Ibid*.
[26] *Ibid*. à la p. 8.
[27] *Ibid*.
[28] *Ibid*.

cinq ans, et ce, pour diverses raisons, dont les conditions météorologiques et la disponibilité des entrepreneurs, de même que des questions autochtones; ils ajoutent que lorsqu'ils demandaient au MRN les raisons de cette variation, celui-ci répondait invariablement que, même si le taux varie d'année en année, il s'équilibre généralement après cinq ans[29].

La communication complémentaire porte ensuite sur la question des opérations de coupe à blanc pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs[30]. Les auteurs commencent par faire remarquer que le MRN ne recueille pas de données mensuelles sur la récolte[31]. Pour déterminer si les forêts avaient été exploitées pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs et établir le volume de récolte le cas échéant, ils se sont fondés sur les données sur le cubage des bois ronds obtenues auprès du MRN[32]. Ils affirment que ces données peuvent servir d'indicateur du taux d'exploitation mensuel pour une année entière[33]. Les auteurs signalent que les données sur le cubage pour 2001–2002 montrent que l'exploitation forestière a été plus importante pendant l'hiver que pendant l'été et le printemps[34]. Ils ajoutent que la période de nidification a lieu principalement entre avril et août et qu'elle dure un mois : elle commence avec la construction du nid et prend fin avec l'envol des oisillons[35]. Les auteurs ont additionné les pourcentages de la récolte annuelle (déterminée par cubage des bois ronds) pour la période allant d'avril à août 2001 et ont établi qu'environ 27 % de la récolte annuelle avait eu lieu pendant cette période[36]. Ensuite, en calculant la proportion pour un mois afin qu'elle coïncide avec la durée moyenne de la nidification, ils ont établi qu'en moyenne, 5,3 % de la récolte annuelle a lieu pendant la nidification[37]. À l'aide des données sur la densité d'oiseaux nicheurs recueillies aux fins de la communication originelle, les auteurs ont calculé comme suit le nombre de nids détruits : la densité escomptée d'oiseaux nicheurs par hectare a été multipliée par le nombre d'hectares ayant fait l'objet d'une coupe à blanc en 2001–2002, puis ce produit a été multiplié par un facteur de 0,053 6 pour tenir compte de la variation saisonnière du taux d'exploitation et de la période de nidification d'une durée d'un mois[38]. D'après ce calcul, les auteurs évaluent à environ 43 700 le nombre total de nids détruits[39].

Dans les sections III et IV de la communication complémentaire, qui portent respectivement sur la nature des éléments de preuve que l'on peut raisonnablement attendre d'un groupe de citoyens et sur le

[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.* à la p. 9.
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.*
[33] *Ibid.*
[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.*
[38] *Ibid.* à la p. 10.
[39] *Ibid.*

problème que pose la restriction de la portée des dossiers factuels, les auteurs affirment que leur communication expose les preuves d'une omission généralisée, de la part du gouvernement du Canada, d'appliquer efficacement l'alinéa 6*a*) du ROM; ils affirment aussi qu'ils ont demandé la constitution d'un dossier factuel pour chaque UAF faisant l'objet d'une coupe à blanc[40]. Ils soutiennent que des renseignements établis à partir de statistiques ou d'une modélisation conviennent lorsqu'il s'agit de la meilleure information à laquelle un groupe de citoyens peut raisonnablement avoir accès[41]. Ils mentionnent que l'objet du processus relatif aux communications des citoyens prévu à l'ANACDE n'est pas de satisfaire à la norme de preuve applicable aux poursuites, mais plutôt d'apporter suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner une allégation de non-application de la loi[42]. Ils soutiennent qu'il n'y a pas grand intérêt à enquêter sur des cas particuliers lorsque tous les éléments de preuve, particulièrement des documents gouvernementaux, révèlent un problème généralisé de destruction de nids d'oiseaux et une omission généralisée d'appliquer la loi[43].

III Résumé de la réponse du Canada aux nouvelles informations fournies par les auteurs

La réponse du Canada à la communication complémentaire renferme des observations sur les nouvelles informations fournies par les auteurs, une description de l'approche du Service canadien de la faune (SCF) en matière de conservation des nids d'oiseaux et certains commentaires relatifs aux activités d'application de la loi dans les 49 UAF au sujet desquels les auteurs ont fourni des informations supplémentaires[44].

Le Canada fait remarquer que dans la communication complémentaire, les auteurs affirment — plutôt que de postuler comme ils l'ont fait dans la communication originelle — que l'exploitation a eu lieu pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs, en se fondant sur les données concernant la récolte réelle et en appliquant une méthode de calcul du volume de récolte pour chaque mois de l'année[45]. Le Canada souligne que les auteurs ont constaté que la récolte réelle, pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs, était nettement moins élevée que celle postulée dans la communication originelle[46]. Il note que dans la communication complémentaire, les auteurs ne font état

[40] *Ibid.* à la p. 12.

[41] *Ibid.* aux pp. 12 et 13.

[42] *Ibid.* à la p. 13.

[43] *Ibid.* à la p. 15.

[44] Réponse à la communication complémentaire à la p. 3.

[45] *Ibid.*

[46] *Ibid.*

d'aucune plainte hormis celle mentionnée par le SCF dans la réponse du Canada à la communication originelle[47].

En ce qui a trait aux calculs des auteurs, le Canada indique que

> [p]our établir le nombre estimatif de nids potentiellement détruits au cours de l'exploitation qui a vraisemblablement eu lieu pendant la saison de nidification, les auteurs ont encore eu recours à la même méthode simple qu'ils ont utilisée dans la communication originelle[48].

Selon le Canada, pour quantifier, à l'aide de données tirées de la Base de données du recensement (méthode des plans quadrillés) canadien des oiseaux nicheurs, la densité de seize espèces choisies d'oiseaux nicheurs, les auteurs n'ont pas tenu compte de la grande variabilité de cette densité, ni de la possibilité de stratifier les données[49]. C'est pourquoi le Canada soutient que l'estimation des auteurs quant au nombre de nids susceptibles d'avoir été détruits au cours de l'exploitation forestière qui a eu lieu durant la saison de nidification des oiseaux migrateurs est très peu précise[50]. Il affirme que « [l]e processus relatif aux communications de citoyens prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE devrait être relié à des cas spécifiques où il est allégué qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement »[51]. Le Canada fait en outre remarquer que, même si les estimations des auteurs « sont toujours fondées sur des extrapolations établies à partir d'un modèle simple plutôt que sur des preuves selon lesquelles un nombre donné de nids d'oiseaux a été détruit pendant une opération forestière donnée, la communication complémentaire apporte tout de même des précisions »[52]. Il affirme que, compte tenu des circonstances particulières entourant cette communication, les informations supplémentaires sont maintenant suffisantes pour permettre au gouvernement du Canada de formuler une réponse pertinente[53].

Le Canada décrit ensuite en ces termes l'approche du SCF en matière de conservation des nids d'oiseaux :

> Outre ses inspections, ses enquêtes et ses poursuites, le SCF continue d'avoir recours à la sensibilisation du public, à la promotion de la conformité aux lois, à l'élaboration de règlements et à la diffusion de rapports publics en vue de favoriser la conservation des oiseaux[54].

---

[47] *Ibid.*

[48] *Ibid.*

[49] *Ibid.*

[50] *Ibid.*

[51] *Ibid.* à la p. 4.

[52] *Ibid.*

[53] *Ibid.*

[54] *Ibid.*

Le Canada rappelle qu'aucun système de permis n'a été instauré aux termes de l'alinéa 6*a*) du ROM « […] pour tenir compte des cas où l'industrie forestière a pris d'importantes mesures propices à la conservation des oiseux migrateurs, notamment en élaborant et en mettant en œuvre des plans de conservation »[55]. Le Canada fait remarquer que cette situation « soulève des incertitudes d'ordre légal pour les exploitants forestiers, car même après avoir mis en œuvre des plans de conservation ayant des effets bénéfiques pour les populations d'oiseaux migrateurs, ils s'exposent à des poursuites en cas de prise accidentelle d'un petit nombre de nids au cours de leurs activités »[56]. C'est pourquoi, selon le Canada, le SCF participe aux efforts conjoints que déploient l'industrie forestière et des organisations non gouvernementales pour trouver des solutions qui permettront d'améliorer le cadre réglementaire applicable à la conservation des oiseaux touchés par les activités d'exploitation[57].

Dans sa réponse, le Canada mentionne des ateliers tenus en octobre 2001, février 2002 et mars 2003, qui ont réuni des membres du personnel d'Environnement Canada, des représentants de l'Association des produits forestiers du Canada et de certaines organisations non gouvernementales, de même que d'autres intervenants[58]. D'après le Canada, le premier atelier a confirmé l'importance de l'environnement forestier pour la conservation d'un grand nombre d'espèces d'oiseaux migrateurs, de même que les épineux problèmes de conformité avec lesquels l'industrie est aux prises[59]. Au cours du deuxième atelier, le SCF a expliqué que son approche de la réglementation et de l'application de la loi vise deux grands objectifs : assurer la viabilité des oiseaux migrateurs et veiller à ce que les fonctionnaires du SCF, en tant qu'agents du ministre de l'Environnement, s'acquittent de leurs responsabilités légales[60]. Le SCF a organisé cette rencontre afin de recueillir les commentaires des auteurs au sujet de l'approche globale de la conservation des oiseaux migrateurs et, le cas échéant, au sujet d'une éventuelle réorientation de la réglementation[61]. Le troisième atelier, auquel ont aussi participé des fonctionnaires des ministères des Ressources naturelles de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta, était axé sur les problèmes que soulèvent la conservation des oiseaux et la conformité au ROM[62]. Le Canada signale que cet atelier a permis aux participants de s'entendre sur un cadre provisoire relatif à la conservation des oiseaux migrateurs dans le contexte de l'exploitation forestière[63]. Un groupe de travail a été chargé d'étoffer ce cadre et de formuler des recommandations avant la fin de décembre 2003[64]. Le Canada prévoit qu'il faudra peut-être modifier la

[55] *Ibid*.

[56] *Ibid*.

[57] *Ibid*.

[58] *Ibid*. à la p. 5.

[59] *Ibid*.

[60] *Ibid*.

[61] *Ibid*.

[62] *Ibid*.

[63] *Ibid*.

[64] *Ibid*. aux pp. 5 et 6.

réglementation afin de mettre en place un système d'approbation concernant la destruction éventuelle de nids d'oiseaux pendant des opérations forestières[65].

Le Canada indique que le SCF veut axer ses efforts sur les espèces dont la conservation est prioritaire et continuer de collaborer avec les intervenants afin de maintenir des populations viables d'oiseaux migrateurs dans les forêts du pays[66]. Il note dans sa réponse que, «[à] l'heure actuelle, parmi les espèces d'oiseaux migrateurs qui sont protégées par la réglementation fédérale et qui nichent dans la région boréale de la province d'Ontario, aucune n'est désignée comme menacée ou en voie de disparition »[67]. Il ajoute que, « [c]ompte tenu de la nature de la communication, qui fait référence dans une large mesure à des portions de la forêt boréale, il s'ensuit que les auteurs n'ont pas démontré qu'une espèce menacée ou en voie de disparition était en cause »[68]. Le Canada mentionne qu'un important projet, qui se déroulera jusqu'en 2006, a été instauré en vue de compiler des renseignements additionnels sur les oiseaux migrateurs présents dans les forêts boréales de l'Ontario, et ce, afin d'aider Environnement Canada à déterminer où se trouvent les oiseaux migrateurs dans cette province, à connaître les tendances relatives à ces oiseaux et à établir les conditions de base de la surveillance des changements au niveau des populations et de l'habitat[69].

En ce qui a trait aux activités d'application de la loi dans les 49 UAF au sujet desquelles les auteurs ont fourni plus de détails dans la communication complémentaire, le Canada souligne que pendant la période visée dans la communication originelle, les responsables du programme d'application de la loi du SCF n'ont reçu aucune plainte de la part des auteurs concernant les 49 UAF mentionnées dans leur communication[70]. Quant à la seule plainte que le SCF a reçue et qui est mentionnée dans la réponse du Canada à la communication originelle, le Canada souligne que cette plainte a été reçue le 12 juillet 2001, qu'elle a fait l'objet d'un accusé de réception le 1er août 2001 et que les agents de la faune ont jugé qu'elle ne justifiait pas la prise de mesures du fait que les opérations d'exploitation avaient déjà pris fin et que le MRN avait indiqué qu'aucune autre opération d'exploitation n'était prévue[71].

IV Analyse

Le Secrétariat a examiné la communication complémentaire et la réponse du Canada à celle-ci. Pour les raisons mentionnées dans la notification du Secrétariat conformément au paragraphe 15(1) et à la lumière des motifs énoncés ci-dessous, il convient de constituer un dossier factuel en vue de réunir des

[65] *Ibid.* à la p. 6.
[66] *Ibid.*
[67] *Ibid.*
[68] *Ibid.*
[69] *Ibid.*
[70] *Ibid.*
[71] *Ibid.* aux pp. 6 et 7.

informations supplémentaires qui concernent les questions soulevées dans la communication SEM-02-001/Exploitation forestière en Ontario pour examiner la question de savoir si le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6*a*) du ROM en rapport avec les activités de coupe à blanc qui ont eu lieu en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle. La section V de la notification conformément au paragraphe 15(1), où l'on trouve une description de l'information que le Secrétariat recommande de réunir pendant la constitution d'un dossier factuel, est reproduite à l'annexe 1 de la présente notification. L'information supplémentaire que le Secrétariat recommande de recueillir est décrite ci-dessous.

La communication complémentaire renferme certains des renseignements que le Secrétariat, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), proposait de recueillir dans le contexte de l'enquête connexe à un dossier factuel, à savoir « [la] saison de nidification et le nombre estimatif de nids détruits par les activités de coupe à blanc », et

> des renseignements précis sur : les activités de coupe à blanc tant planifiées qu'entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication […].

Toutefois, comme le Canada le souligne dans sa réponse à la communication complémentaire, ces renseignements pourraient être précisés encore davantage[72]. La constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de réunir de l'information supplémentaire sur les populations d'oiseaux migrateurs présents dans les aires de récolte que mentionnent les auteurs, y compris sur la variabilité de la densité d'oiseaux nicheurs par espèce et sur la possibilité de stratifier les données.

Dans sa réponse à la communication complémentaire, la Partie inclut de l'information qu'elle n'avait pas fournie dans sa réponse à la communication originelle. Le Canada laisse entendre que l'industrie forestière pourrait être en train de prendre d'importantes mesures pour protéger les oiseaux migrateurs, y compris mettre en œuvre des plans de conservation[73]. Il fournit également de l'information additionnelle au sujet d'ateliers du SCF portant sur la conservation des oiseaux migrateurs[74]. Le Canada indique que le SCF veut axer ses efforts sur les espèces dont la conservation est prioritaire[75]. Il affirme que le SCF a recours à des inspections, à des enquêtes et à des poursuites en vue de favoriser la conservation des oiseaux[76], et il fournit certains renseignements supplémentaires concernant une plainte mentionnée dans sa réponse à la communication originelle[77]. Toutefois, la réponse à la communication complémentaire ne contient pas certains types de renseignements que le Secrétariat a

[72] *Ibid.* à la p. 3.

[73] *Ibid.*

[74] *Ibid.* aux pp. 5 et 6.

[75] *Ibid.* à la p. 6.

[76] *Ibid.* à la p. 4.

[77] *Ibid.* aux pp. 6 et 7.

jugés nécessaires, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), pour examiner la question de savoir si le Canada omet d'appliquer efficacement l'alinéa 6*a*) du ROM en rapport avec les activités de coupe à blanc entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle.

Par exemple, la réponse ne précise pas les mesures prises par l'industrie dans ces aires de récolte afin de respecter les dispositions de l'alinéa 6*a*) du ROM ou de mieux s'y conformer. Dans sa notification conformément au paragraphe 15(1) (voir l'annexe 1 plus loin), le Secrétariat recommande de recueillir de l'information sur

> […] les données qu'utilisent les forestiers ou les employés d'Environnement Canada pour prévoir quelles seront les espèces d'oiseaux migrateurs présentes et quel sera le nombre de leurs nids dans les aires de récolte; les procédures de reconnaissance qu'appliquent les forestiers ou Environnement Canada pour repérer les nids d'oiseaux migrateurs avant la coupe à blanc; les mesures visant à protéger les nids d'oiseaux migrateurs durant la coupe à blanc; l'efficacité avec laquelle ces mesures empêchent que ces nids soient dérangés et/ou détruits.

Même si la réponse à la communication complémentaire indique que l'industrie pourrait être en train de prendre d'importantes mesures propices à la conservation des oiseaux migrateurs[78], il faut recueillir d'autres renseignements pour déterminer si ces mesures permettent de promouvoir la conformité à l'alinéa 6*a*) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle, dont des renseignements sur la nature, la portée et le calendrier d'application des mesures; sur l'information utilisée pour élaborer et évaluer ces mesures; sur l'efficacité globale de ces mesures pour ce qui est d'assurer le respect des dispositions de l'alinéa 6*a*) du ROM (ou une conformité accrue à ces dispositions) au cours des activités d'exploitation mentionnées par les auteurs dans leur communication originelle. Au cours de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur les plans de conservation ou les autres mesures élaborés et mis en œuvre dans les aires de récolte mentionnées par les auteurs dans la communication originelle[79], de même que sur « les épineux problèmes de conformité avec lesquels l'industrie est aux prises »[80] et sur les efforts conjoints que déploient le SCF, l'industrie et des organisations non gouvernementales pour « trouver des solutions qui permettront d'améliorer le cadre réglementaire applicable à la conservation des oiseaux touchés par les activités d'exploitation » et qui sont mentionnés dans la réponse à la communication complémentaire[81].

La réponse à la communication complémentaire ne fait pas état des activités du SCF en matière de promotion de la conformité aux lois dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle, sauf pour ce qui est de trois ateliers sur la conservation des oiseaux migrateurs, que le SCF a

[78] Réponse à la communication complémentaire à la p. 4.

[79] *Ibid*.

[80] *Ibid*. à la p. 5.

[81] *Ibid*. à la p. 4.

tenus entre octobre 2001 et mars 2003. En ce qui a trait à ces ateliers, la réponse ne renferme aucune information tels que les ordres du jour, les comptes rendus et la correspondance connexe, ni de copie du cadre provisoire portant sur la conservation des oiseaux migrateurs dans le contexte de l'exploitation forestière[82]. Le Secrétariat réunirait ces informations au cours de la constitution d'un dossier factuel.

Le Canada indique dans sa réponse à la communication complémentaire que le SCF veut axer ses efforts sur les espèces dont la conservation est prioritaire[83]. La disposition légale que mentionnent les auteurs dans leur communication originelle, à savoir l'alinéa 6*a*) du ROM, stipule qu'« il est interdit […] de déranger, de détruire ou de prendre un nid, un abri à nid, un abri à eider, une cabane à canard ou un œuf d'un oiseau migrateur […] »; le terme «oiseau migrateur » est défini à l'alinéa 2(1) du ROM[84]. Aucune de ces dispositions du ROM ne mentionne que la notion d'« espèce dont la

[82] *Ibid*.

[83] *Ibid*. à la p. 6.

[84] Le terme « oiseau migrateur » est défini comme suit à l'alinéa 2(1) : « "oiseaux migrateurs" ou "oiseaux" se dit des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs et des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier, tels que la Loi les définit, et comprend les oiseaux élevés en captivité qui se distinguent difficilement des oiseaux migrateurs sauvages par leur taille, leur forme ou leur plumage, ou une ou plusieurs parties de ces oiseaux ». À l'alinéa 2(1) de la LCOM, le terme est défini comme suit : « Tout ou partie d'un oiseau migrateur visé à la [C]onvention, y compris son sperme et ses oeufs, embryons et cultures tissulaires. » L'article 1 du *Protocole (de 1994) entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à modifier la Convention de 1916 conclue entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis* se lit comme suit : Afin de mettre à jour la liste des oiseaux migrateurs qui font partie des termes de cette Convention selon leur situation taxinomique actuelle (famille et sous-famille), l'Article I de la Convention est remplacé par ce qui suit :

Les Hautes Puissances contractantes déclarent que les oiseaux migrateurs compris dans les termes de cette Convention sont :

1. Les oiseaux migrateurs considérés comme gibier :

Anatidés ou sauvagine (canards, oies et bernaches, cygnes); gruidés ou grues (Petite Grue brune, Grue du Canada, Grue blanche d'Amérique); rallidés ou râles (foulques, gallinules, râles); charadriidés, haematopodidés; recurvirostridés et scolopacidés ou oiseaux de rivage (comprenant les pluviers et les vanneaux, les huîtriers, les échasses et les avocettes, les chevaliers et les bécasseaux et espèces voisines); et columbidés (tourterelles et pigeons sauvages).

2. Les oiseaux migrateurs insectivores :

Aegithalidés (Mésanges à longue queue et Mésanges buissonnière); alaudidés (alouettes); apodidés (martinets); bombycillidés (jaseurs); caprimulgidés (engoulevents); certhiidés (grimpereaux); cinclidés (cincles); cuculidés (coulicous); emberizidés (comprenant les bruants, les parulines, les tangaras, les cardinaux et espèces voisines, le goglu, les sturnelles, les orioles, mais pas les carouges ni les vachers et les quiscales); fringillidés (comprenant les pinsons, les sizerins, les roselins, les chardonnerets, les grosbecs et durbecs); hirundinidés (hirondelles); laniidés (piesgrièches); mimidés (moqueurs et espèces voisines); motacillidés (bergeronnettes et pipits); muscicapidés (comprenant les roitelets, les gobe-moucherons, les merles et les grives); paridés (mésanges); picidés (pics et espèces voisines); sittidés (sitelles); trochilidés (colibris); troglodytidés (troglodytes); tyrannidés (tyrans et moucherolles); et vireonidés (viréos).

3. Les autres oiseaux migrateurs non considérés comme gibier :

conservation est prioritaire » est sous-jacente à l'interdiction générale prévue à l'alinéa 6*a*) du ROM. La réponse à la communication complémentaire ne renferme pas d'information sur le fondement juridique ou sur les politiques invoqués pour axer l'application de l'alinéa 6*a*) du ROM sur les espèces dont la conservation est prioritaire. Étant donné que la notification conformément au paragraphe 15(1) recommande de recueillir des renseignements sur la façon dont Environnement Canada établit et équilibre ses priorités en ce qui concerne l'application des lois sur les espèces sauvages et la promotion de l'observation de ces lois (voir l'annexe 1 plus loin), au cours de la constitution du dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur ce qui a amené le SCF à vouloir se concentrer sur les espèces dont la conservation est prioritaire lorsqu'il applique l'alinéa 6*a*) du ROM et cherche à le faire respecter.

Dans sa réponse à la communication complémentaire, le Canada note qu'à l'heure actuelle, aucune espèce d'oiseau migrateur de la région boréale de la province d'Ontario n'est désignée comme menacée ou en voie de disparition, et souligne que, du fait que les auteurs font référence à cette région, « [ils] n'ont pas démontré qu'une espèce menacée ou en voie de disparition était en cause »[85].

Comme il est indiqué ci-dessus, l'alinéa 6*a*) du ROM et la définition du terme «oiseau migrateur » donnée dans ce règlement ne font pas état de la notion d'« espèce dont la conservation est prioritaire ». Ils ne font pas référence non plus aux espèces « menacées » ou « en voie de disparition ». Néanmoins, il conviendrait d'inclure dans un dossier factuel de l'information concernant toute attention spéciale portée aux espèces menacées ou en voie de disparition dans l'application de l'alinéa 6*a*) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication. Par exemple, la réponse à la communication complémentaire donne à penser que des renseignements sur les conditions de base de la surveillance des changements au niveau des populations et de l'habitat — qui pourraient être utiles pour déterminer si des espèces sont menacées ou en voie de disparition — sont recueillis dans le cadre d'un projet entrepris en 2000 et qui prendra fin en 2006; il serait pertinent d'inclure dans un dossier factuel les renseignements connexes à ce projet. Il serait également indiqué de recueillir des renseignements sur l'attention portée aux espèces menacées ou en voie de disparition, et ce, parallèlement aux renseignements que le Secrétariat recommandait de recueillir, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), sur les données qu'utilise le SCF pour prévoir quelles espèces et combien de nids d'oiseaux migrateurs se trouveront dans différentes aires au cours de ses activités de surveillance de la conformité à l'alinéa 6*a*) du ROM.

La réponse à la communication complémentaire ne contient pas d'information sur les activités d'application de la loi — inspections, enquêtes et poursuites, p. ex. — mises en œuvre par

---

Alcidés (pingouins, alques, guillemots, marmettes et macareux); ardeidés (hérons et butors); hydrobatidés (pétrels tempête); procellariidés (diablotins et puffins); sulidés (fous); podicipedidés (grèbes); laridés (goélands et mouettes, labbes et sternes); gaviidés (huarts).

[85] Réponse à la communication complémentaire à la p. 6.

Environnement Canada ou le SCF aux termes de l'alinéa 6*a*) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle. Elle renferme des informations sommaires concernant le suivi donné par le SCF à une plainte mentionnée dans la réponse du Canada à la communication originelle. Un dossier factuel permettrait de recueillir de l'information sur les activités d'application de la loi mises en œuvre par Environnement Canada et le SCF dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle, de même que sur le traitement des plaintes concernant la non-conformité aux dispositions de l'alinéa 6*a*) du ROM.

En ce qui a trait aux plaintes déposées auprès du SCF, le Secrétariat recommandait, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1) (voir l'annexe 1 plus loin), de réunir de l'information sur les mesures prises par le SCF et Environnement Canada en réponse aux infractions apparentes au ROM, y compris les réponses aux plaintes déposées. Dans sa réponse à la communication complémentaire, le Canada note que les auteurs «[n'y] font état d'aucune plainte hormis celle mentionnée par le SCF dans sa réponse »[86]. Il souligne aussi que « pendant la période visée dans la communication originelle, les responsables du programme d'application de la loi du SCF n'ont reçu aucune plainte de la part des auteurs concernant les 49 UAF mentionnées dans leur communication »[87]. Au cours de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur le rôle des plaintes du public dans l'application de l'alinéa 6*a*) du ROM, y compris sur les ressources qu'Environnement Canada consacre à l'examen de ces plaintes par rapport à celles affectées aux inspections courantes, de même que sur l'efficacité des plaintes du public en tant que véhicule de la surveillance et de l'exécution de l'alinéa 6*a*) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle.

Au sujet de la plainte mentionnée dans sa réponse à la communication originelle et dans sa réponse à la communication complémentaire, le Canada précise que

> […] la plainte faisait référence au fait que le Plan provisoire d'aménagement forestier, qui couvrait la courte période comprise entre le 12 juillet et le 1er septembre 2001, incluait un certain nombre d'opérations de coupe à blanc, et les auteurs avançaient que ces opérations détruiraient les nids d'oiseaux migrateurs pendant la saison de nidification[88].

La réponse à la communication complémentaire indique que la plainte a été reçue le 12 juillet 2001, soit la première journée où l'exploitation était autorisée en vertu du Plan provisoire d'aménagement forestier[89]. Le Canada souligne que les agents de la faune chargés de la plainte ont jugé, après avoir consulté le MRN, que celle-ci ne justifiait pas une enquête plus poussée; il affirme également que « [d]u fait que les opérations d'exploitation en cause avaient déjà pris fin, il serait très difficile de recueillir des

[86] *Ibid*. à la p. 3.

[87] *Ibid*. à la p. 6.

[88] *Ibid*.

[89] *Ibid*.

preuves éventuelles de destruction de nids »[90]. Dans la communication complémentaire, les auteurs soutiennent qu'il existe de bonnes raisons tant pratiques que d'ordre public pour lesquelles il ne faudrait pas s'attendre à ce que le public soit le témoin oculaire d'infractions, notamment l'absence d'accès légal aux blocs de coupe, le danger que présente l'abattage des arbres et la charge que cela représente pour le public[91]. Au cours de l'établissement du dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur le rôle des consultations que mène le SCF auprès du MRN en matière d'application de l'alinéa 6*a*) du ROM; le délai à l'intérieur duquel le SCF donne suite aux plaintes du public et les effets que ce délai peut avoir sur la capacité du SCF de recueillir des preuves d'infraction à l'alinéa 6*a*) du ROM; le type de renseignements requis pour qu'une plainte du public entraîne la prise de mesures d'application de la loi, par le SCF, en réponse aux infractions apparentes à l'alinéa 6*a*) du ROM. Ainsi, le Secrétariat réunirait de l'information sur la question de savoir si et comment le SCF a donné suite à l'allégation des auteurs selon laquelle environ 43 700 nids ont été détruits au cours d'activités de coupe à blanc pendant la période précisée dans la communication originelle, de même que dans les aires qui y sont mentionnées.

À la lumière des considérations décrites ci-dessus et après examen de la réponse à la communication complémentaire, d'importantes questions demeurent sans réponse en ce qui a trait à l'omission présumée, de la part du Canada, d'appliquer efficacement l'alinéa 6*a*) du ROM en rapport avec les activités de coupe à blanc réalisées en 2001 dans les aires du centre et du nord de l'Ontario mentionnées dans la communication originelle.

V Recommandation

Conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, et après avoir examiné les nouvelles informations fournies par les auteurs et la réponse du Canada à ces informations, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel afin de réunir l'information décrite à la section V de sa notification conformément au paragraphe 15(1) (reproduite à l'annexe 1 ci-après) et à la section IV ci-dessus, à l'exception de l'information fournie par les auteurs dans la communication complémentaire qu'ils ont fait parvenir au Secrétariat et qui est mentionnée à la section IV ci-dessus.

Respectueusement soumis ce 17e jour de décembre 2003.

(original signé)
William Kennedy
Directeur exécutif

[90] *Ibid.* à la p. 7.

[91] Communication complémentaire à la p. 13.

Annexe 1

Renseignements à prendre en compte dans un dossier factuel

[Section V de la notification conformément au paragraphe 15(1)]

La communication et la réponse réunies laissent en suspens des questions fondamentales au sujet de l'application efficace, par le Canada, de l'alinéa 6*a*) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en Ontario en 2001, en particulier dans les aires de récolte visées par les 59 PAF mentionnés dans la communication. La présente section décrit l'information pertinente à un examen de ces questions. Je crois que l'utilisation de guillemets est inutile, mais si tu y tiens, il faudrait en mettre un au début de chaque paragraphe (avec un seul guillemet fermant au dernier paragraphe seulement, comme tu l'as fait).

En ce qui concerne les aires de récolte mentionnées dans la communication, pour pouvoir évaluer les allégations des auteurs, il faudrait recueillir de l'information sur les espèces d'oiseaux migrateurs trouvées dans ces aires, leur saison de nidification et le nombre estimatif de nids détruits par les activités de coupe à blanc. Il faudrait aussi : recueillir de l'information sur les PAF visant ces aires, notamment des renseignements précis sur le rôle et les résultats des consultations entreprises auprès des représentants fédéraux durant l'établissement de ces plans en ce qui concerne l'observation de l'alinéa 6*a*) du ROM; déterminer si les lignes directrices et/ou tout autre critère fédéral relatif à la protection des nids d'oiseaux migrateurs sont mentionnés dans les PAF et, le cas échéant, si ces plans exigent le respect de ces critères; déterminer si, dans le cadre de ces plans, il existe des dispositions provinciales exigeant le respect de l'alinéa 6*a*) ou d'articles de lois provinciales équivalentes. Le Secrétariat devrait en outre examiner l'information relative aux activités de promotion de l'observation des lois organisées par les représentants d'Environnement Canada dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, la participation à ces activités du personnel des entreprises forestières exploitant ces aires, l'efficacité de ces activités pour ce qui est de faire respecter l'alinéa 6*a*) du ROM.

Il faut par ailleurs obtenir des renseignements précis sur : les activités de coupe à blanc tant planifiées qu'entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, notamment sur l'emplacement et la durée de ces activités; les données qu'utilisent les forestiers ou les employés d'Environnement Canada pour prévoir quelles seront les espèces d'oiseaux migrateurs présentes et quel sera le nombre de leurs nids dans les aires de récolte; les procédures de reconnaissance qu'appliquent les forestiers ou Environnement Canada pour repérer les nids d'oiseaux migrateurs avant la coupe à blanc; les mesures visant à protéger les nids d'oiseaux migrateurs durant la coupe à blanc; l'efficacité avec laquelle ces mesures empêchent que ces nids soient dérangés et/ou détruits.

Le Secrétariat doit par ailleurs recueillir de l'information concernant les efforts qu'ont déployés les fonctionnaires fédéraux pour surveiller la conformité à l'alinéa 6*a*) du ROM au cours des activités de coupe à blanc entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication. Cette information porte sur les éléments suivants : portée, mise en œuvre et budget de tout programme de

surveillance; données utilisées pour prévoir quelles espèces et combien de nids d'oiseaux migrateurs se trouveront dans différentes aires; résultats des activités de surveillance ou d'inspection. Le Secrétariat devrait en outre tenir compte : des mesures prises en réponse aux infractions alléguées à l'alinéa 6*a*), notamment dans les cas de non-respect des conditions énoncées dans un PAF relativement à la protection des nids d'oiseaux migrateurs; des mesures de suivi visant à évaluer l'efficacité des activités de promotion de l'observation; des mesures de suivi prises en fonction des résultats d'activités de surveillance ayant mis en lumière une infraction possible à l'alinéa 6*a*); des réponses aux plaintes déposées.

En plus de l'information fournie par le Canada dans sa réponse, pour pouvoir évaluer l'efficacité des mesures fédérales d'application et de promotion de l'observation visant les activités de coupe à blanc dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, il faudrait également recueillir des renseignements sur la façon dont Environnement Canada établit et équilibre ses priorités en ce qui concerne l'application des lois sur les espèces sauvages et la promotion de l'observation de ces lois, et sur la façon dont les ressources humaines et financières sont allouées dans ce domaine, notamment dans la région de l'Ontario. Il conviendrait également de recueillir des renseignements sur les activités et programmes en cours qui visent à appliquer l'alinéa 6*a*) du ROM et à promouvoir son observation par l'industrie forestière en Ontario et, plus précisément, sur la façon dont ces activités permettent de s'attaquer aux problèmes de conformité observés dans les aires de récolte mentionnées dans la communication.