
Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

**Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1)
selon laquelle la constitution d'un dossier factuel est justifiée**

Auteur : Center for Biological Diversity
Représenté par : Kassie Siegel, directrice, Climate Law Institute
Brendan Cummings, avocate-conseil principale
Sarah Uhlemann, avocate
Partie concernée : Canada
Communication originale : 5 décembre 2011
Date de la notification : 7 novembre 2013
N° de la communication : SEM-11-003 (*Protection de l'ours blanc*)

I. RÉSUMÉ

1. Le 5 décembre 2011, le *Center for Biological Diversity* (Centre pour la diversité biologique, l'« auteur ») a déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat » de la « CCE ») la communication portant sur des questions d'application SEM-11-003 (*Protection de l'ours blanc*) (la « communication »), aux termes de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'« ANACDE » ou l'« Accord »)¹. Les articles 14 et 15 de l'ANACDE prévoient un processus permettant à toute personne ou organisation non gouvernementale de présenter une communication dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat examine d'abord les communications afin de déterminer si elles respectent les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'[ANACDE]* (les « Lignes directrices »)². S'il juge qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1), le Secrétariat détermine, suivant les dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si elle justifie la demande d'une réponse à la Partie à l'ANACDE qu'elle vise. À la lumière de toute réponse de la Partie visée, et en conformité avec l'ANACDE et les Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel, en indiquant les motifs de sa recommandation conformément au

¹ *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, États-Unis, Canada et Mexique, 14-15 septembre 1993, RT Can 1994 n° 3, 32 ILM 1480 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994) [ANACDE], en ligne : CCE <www.cec.org/ANACDE>.

² Commission de coopération environnementale, *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, Montréal, CCE, 2012 [Lignes directrices], en ligne : CCE <www.cec.org/guidelines>.

paragraphe 15(1). Si le Secrétariat rend une décision contraire ou si certaines circonstances existent, il n'examinera pas la communication plus en détail³.

2. L'auteur allègue que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les espèces en péril*⁴ (la « LEP » ou la « Loi »), une loi fédérale, notamment les paragraphes 15(2), 25(3) et 27(3) de cette loi.
3. Le 29 novembre 2012, le Secrétariat a déterminé que les allégations contenues dans la communication relativement à la Loi dans son ensemble et aux paragraphes 15(2), 25(3) et 27(3) satisfaisaient aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elles justifiaient qu'une réponse soit demandée au Canada conformément au paragraphe 14(2)⁵. En conséquence, le Secrétariat a demandé au Canada de répondre aux allégations de l'auteur selon lesquelles il omet d'assurer l'application efficace de la LEP.
4. Le Canada a répondu à la communication le 24 janvier 2013⁶. Selon sa « position », le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (le « COSEPAC ») n'est pas assujéti au processus de l'article 14 parce qu'il n'est pas partie à l'ANACDE et que le paragraphe 15(2) de la Loi n'est pas une « législation de l'environnement » selon la définition donnée à cette expression dans l'ANACDE.
5. Le Canada affirme que, contrairement à ce qu'indique la communication, les délais prévus aux articles 25 et 27 de la Loi ont été respectés. Le Canada remet en cause l'analyse du Secrétariat concernant la question de savoir si la communication a trait à une situation qui se poursuit et allègue d'autres défauts que le Secrétariat aurait commis, notamment le fait que certains aspects de la décision sont « contraire[s] à l'exercice impartial des fonctions du Secrétariat ».
6. Le Secrétariat estime, après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse, que des questions fondamentales concernant l'application de la LEP par le Canada relativement à l'ours blanc restent en suspens. Il estime également qu'un dossier factuel permettrait au public de mieux comprendre le rôle de la « meilleure information accessible » dont le COSEPAC doit tenir compte dans le cadre du processus d'inscription prévu par la LEP ainsi que l'incidence que d'autres facteurs, notamment les accords de revendications territoriales et les consultations avec les conseils de gestion des ressources

³ On peut trouver les décisions et les dossiers factuels antérieurs du Secrétariat sur le site Web de la CCE : <www.cec.org/SEMregistry>. Dans la présente notification, sauf indication contraire, le mot « article », « paragraphe » ou « alinéa » désigne un article, un paragraphe ou un alinéa de l'ANACDE. L'emploi du masculin inclut le féminin, et vice versa.

⁴ LC 2002, c 29 [la « LPE » ou la « Loi »]. Voir les pages 22-26 de la décision du Secrétariat du 29 novembre 2012 pour le libellé des dispositions de la Loi qui sont mentionnées dans la communication ou qui sont les plus pertinentes au regard de celle-ci.

⁵ SEM-11-003 (*Protection de l'ours blanc*) Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (29 novembre 2012) [la « décision »].

⁶ Gouvernement du Canada, « Protection des ours blancs : Réponse à la communication SEM-11-003 » (24 janvier 2013) [la « réponse »].

fauniques et d'autres parties, peuvent avoir sur le calendrier des étapes clés de ce processus.

7. Par conséquent, la constitution d'un dossier est justifiée afin d'obtenir de l'information additionnelle concernant les questions soulevées dans la communication SEM-11-003.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

8. La communication est résumée aux paragraphes 3 à 27 de la décision.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

9. La réponse a été préparée par Environnement Canada, pour le gouvernement du Canada⁷.
10. L'introduction de la réponse fait état de l'importance culturelle de l'ours blanc pour les Canadiens, notamment pour les Inuits et pour de nombreuses collectivités du Nord. Elle comporte une description de la protection de l'ours blanc dans le cadre d'une approche axée sur la collaboration entre les provinces, les territoires et les conseils de gestion des ressources fauniques (CGRF) régionaux qui sont établis conformément aux accords sur des revendications territoriales conclus avec différents groupes autochtones, lesquels énoncent des droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁸.
11. Dans l'introduction, le Canada explique que, dans le cadre de sa stratégie visant à protéger les espèces en péril, le gouvernement du Canada a promulgué la LEP, qui visait à distinguer le processus d'évaluation scientifique de la situation des espèces sauvages d'avec la décision d'inscrire ou non une espèce sur la Liste des espèces en péril, ainsi qu'à miser « sur les valeurs canadiennes liées à la participation »⁹. Toujours selon l'introduction, le gouvernement du Canada consulte différentes parties après la réception d'une évaluation de la situation d'une espèce donnée du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), et « [l']engagement des peuples autochtones est d'une importance particulière »¹⁰.

L'avis du Canada selon lequel « [l]e COSEPAC n'est pas assujéti au processus des communications sur les questions d'application »

12. Prenant note de l'allégation de l'auteur selon laquelle le Canada omet d'assurer l'application du paragraphe 15(2) de la LEP, le Canada affirme être

⁷ Réponse à la p ii.

⁸ Réponse à la p 1; *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

⁹ Réponse à la p 1; annexe 1 de la Loi.

¹⁰ Réponse à la p 1.

d'avis que les mesures du COSEPAC concernant l'inscription de l'ours blanc ne sont pas assujetties au processus des communications sur les questions d'application pour les motifs suivants : 1) le COSEPAC est un organisme indépendant du gouvernement et 2) [le paragraphe 15(2)] ne constitue pas une législation de l'environnement telle que le définit l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement¹¹.

L'avis du Canada selon lequel « [I]e COSEPAC n'est pas partie à l'ANACDE »

13. Dans la réponse, le Canada affirme que le Secrétariat « est arrivé à la conclusion que le COSEPAC [est] partie à l'Accord ». Il mentionne ensuite qu'Environnement Canada « a informé par écrit le COSEPAC (annexe 2) qu'il avait été nommé par l'auteur de la communication, et il a expliqué que le COSEPAC n'était pas assujéti à l'Accord »¹².
14. Le Canada affirme que le COSEPAC ne fait pas partie du gouvernement fédéral; « il transmet plutôt à ce dernier des avis indépendants fondés sur la meilleure information biologique disponible, notamment les données scientifiques, les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles des peuples autochtones, comme l'exige le paragraphe 15(2) de la LEP »¹³. Le Canada invoque également le paragraphe 16(6) de la LEP, qui exige que chaque membre du COSEPAC exerce ses fonctions de façon indépendante, et le paragraphe 16(4), qui « établit que les membres du COSEPAC ne font pas, en cette qualité, partie de l'administration publique fédérale »¹⁴. De plus, le Canada cite le paragraphe 16(2) de la LEP, selon lequel chaque membre du COSEPAC « possède une expertise liée soit à une discipline telle que la biologie de la conservation, la dynamique des populations, la taxinomie, la systématique ou la génétique, soit aux connaissances des collectivités ou aux connaissances traditionnelles des peuples autochtones en matière de conservation des espèces sauvages ».
15. Le Canada formule plusieurs affirmations visant manifestement à appuyer les lignes de pensée (dont aucune n'est contestée dans la décision) selon lesquelles « [I]e COSEPAC est une autorité scientifique »¹⁵ et « [I]e gouvernement du Canada fait confiance à l'expertise, à l'indépendance et au professionnalisme du COSEPAC dans la détermination de la "meilleure information disponible" »¹⁶. Selon la réponse, « le COSEPAC a pour mandat de fournir aux [C]anadiennes et aux [C]anadiens une classification unique, reposant sur des données scientifiques solides, des espèces sauvages qui risquent de disparaître »¹⁷.

¹¹ Réponse à la p 4.

¹² *Ibid*; le Canada précise dans la réponse qu'« [u]n exemplaire de cette lettre a été fourni au Secrétariat ». Le Secrétariat souligne que l'Accord ne comporte aucune disposition lui permettant d'examiner des documents, comme la lettre mentionnée par le Canada, à cette étape du processus. En conséquence, le Secrétariat n'a pas tenu compte de la lettre mentionnée par le Canada lorsqu'il a rédigé la décision du 29 novembre 2012.

¹³ *Ibid* à la p 5.

¹⁴ *Ibid*. Le paragraphe 16(4) de la LEP est ainsi libellé : « [Les membres] ne font pas, en cette qualité, partie de l'administration publique fédérale ».

¹⁵ *Ibid* (titre de section).

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ *Ibid*.

16. Le Canada souligne que les évaluations du COSEPAC « ne tiennent pas compte de facteurs politiques, sociaux ou économiques »¹⁸ et qu'« [a]ucun autre organisme, y compris le gouvernement, n'a pour mandat de déterminer ce qui constitue la "meilleure information disponible" aux fins des évaluations d'espèces sauvages »¹⁹. Le Canada ajoute qu'« [i]l n'est pas loisible au ministre de rejeter l'évaluation [du COSEPAC] et de substituer la sienne »²⁰. Il affirme dans sa réponse que la LEP désigne le COSEPAC « comme étant la seule entité d'experts indépendants en savoir scientifique et traditionnel autochtone qui est désignée pour évaluer la situation des espèces en péril » en se fondant sur la meilleure information disponible²¹.
17. Toujours selon la réponse, « [l]e Canada est d'avis que le Secrétariat, en acceptant simplement la position de l'auteur selon laquelle l'évaluation de l'inscription du COSEPAC était fautive et infondée, a failli à sa responsabilité de présenter une analyse approfondie et objective de la communication »²².
18. Le Canada explique ensuite dans sa réponse les rôles respectifs du COSEPAC, du ministre de l'environnement fédéral et du cabinet fédéral (le « gouverneur en conseil » ou le « GC ») conformément à la LEP.
19. D'abord, le COSEPAC détermine la « meilleure information disponible », évalue la situation de chaque espèce sauvage et fournit au ministre une copie, motifs à l'appui, de l'évaluation en question²³.
20. Lorsqu'il reçoit copie de l'évaluation, le ministre est tenu, dans les 90 jours qui suivent, « de mettre dans le registre une déclaration » énonçant comment il se propose d'y réagir²⁴. Avant de présenter une recommandation²⁵ au gouverneur en conseil à l'égard d'une espèce sauvage, le ministre « prend en compte l'évaluation de la situation de l'espèce faite par le COSEPAC » et doit « consulte[r] tout ministre compétent »²⁶. Enfin, et également « avant de faire une recommandation », le ministre doit consulter les conseils de gestion des ressources fauniques habilités par un accord sur des revendications territoriales à exercer des attributions à l'égard de l'espèce en question²⁷.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, à la p 6.

²¹ *Ibid.* à la p 5.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*; voir également la LEP, art 15, 23 et 25.

²⁴ LEP, art 25(3). Voir également la figure 1 : « Le processus d'inscription des espèces de la LEP », à l'annexe 8 de la réponse).

²⁵ LEP, art 27(2).

²⁶ LEP, art 27(2)(a)-(b). La consultation auprès de tout « ministre compétent » - al. 27(2)b); voir également l'art. 2 (« ministre compétent ») et le par. 2(3) – n'est pas pertinente dans le cas de l'ours blanc.

²⁷ LEP, art 27(2)(c). Voir également l'art. 2 : « accord sur des revendications territoriales » s'entend d'un « accord sur des revendications territoriales au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* » et « conseil de gestion des ressources fauniques » s'entend de « tout organisme, notamment un conseil, constitué en application

21. Par la suite, le gouverneur en conseil, en tenant compte de la recommandation du ministre, décide s'il y a lieu de confirmer l'évaluation du COSEPAC et d'inscrire l'espèce sur la Liste des espèces en péril²⁸, de ne pas inscrire l'espèce sur la liste ou de renvoyer la question au COSEPAC pour renseignements supplémentaires ou pour réexamen²⁹.
22. Dans sa réponse, le Canada fait valoir que le COSEPAC n'a pas le pouvoir de prendre des décisions définitives concernant la protection juridique des espèces sauvages et que, « [e]n conséquence, ni le ministre de l'Environnement qui recommande, ni le gouverneur en conseil qui rend ces décisions, n'est autorisé en vertu de la *Loi* à remplacer ou à modifier une évaluation scientifique une fois qu'elle a été présentée par le COSEPAC »³⁰.

L'avis du Canada selon lequel « [l]a mission du COSEPAC n'est pas une législation de l'environnement »

23. Le Canada souligne que, « [a]ux fins de la présente réponse, le Canada est également d'avis que le paragraphe 15(2) ne constitue pas une législation de l'environnement » au sens donné à cette expression au paragraphe 45(2) de l'ANACDE, puisqu'il « traite des responsabilités fonctionnelles du COSEPAC »³¹. Selon le Canada, « [b]ien que la LEP soit une législation de l'environnement, l'objet premier du paragraphe 15(2) est d'établir les responsabilités fonctionnelles du COSEPAC en tant qu'organisme scientifique indépendant, et, par conséquent, il constitue une mesure administrative et non une législation de l'environnement »³².
24. Dans sa réponse, le Canada mentionne qu'au paragraphe 14(1) de la décision rendue dans la communication SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*), le Secrétariat n'a pas considéré les « lois établissant les exigences ou les pouvoirs relatifs aux responsables et aux organismes » comme une « législation de l'environnement » au sens du paragraphe 45(2)³³.

L'avis du Canada selon lequel « [l]e ministre a respecté toutes les exigences de la LEP relatives aux échéanciers »

d'un accord sur des revendications territoriales qui est habilité à exercer des attributions à l'égard d'espèces sauvages ».

²⁸ LEP, art 2 (Le mot « liste » s'entend de la « Liste des espèces en péril figurant à l'annexe 1 »).

²⁹ Réponse à la p 6; LEP, art 27(1.1)(a)-(c). (Si le GC n'a pas pris de mesures aux termes du paragraphe 27(1.1) dans les neuf mois après avoir reçu une évaluation de la situation de l'espèce faite par le COSEPAC, « le ministre modifie, par arrêté, la liste en conformité avec cette évaluation » : LEP, art 27(3).

³⁰ Réponse aux pp 5-6.

³¹ *Ibid* à la p 6; voir l'ANACDE, par. 45(2).

³² *Ibid*.

³³ *Ibid*, citant le par. 14(1) de la décision rendue dans *Exploitation minière au Québec* (20 octobre 2009), p 6.

25. Selon la réponse, le Canada considère les « échéanciers en lien avec plusieurs obligations principales du gouvernement en ce qui concerne l'inscription d'une espèce » comme « un aspect important de la LEP »³⁴, donnant à titre d'exemple les échéanciers prévus aux paragraphes 25(3) et 27(1.1). Il résume ensuite les liens entre les procédures énoncées dans la LEP et la responsabilité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations de consultation au sujet des droits existants - ancestraux ou issus de traités.
26. Le Canada affirme dans la réponse que les « échéanciers stipulés dans la LEP ne peuvent pas être considérés indépendamment de la responsabilité plus large du gouvernement du Canada de respecter ses obligations de consultation »³⁵ selon les accords de revendications territoriales qu'il a signés. Il explique que ces accords, que le gouvernement du Canada a signés avec des peuples autochtones du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest, du Nord québécois et de Terre-Neuve-et-Labrador, prévoient la mise sur pied de conseils de gestion des ressources fauniques qui sont investis de certaines responsabilités dans leurs régions désignées respectives³⁶. Le Canada souligne que, selon l'alinéa 27(2)c) de la LEP, le ministre doit consulter « le conseil de gestion des ressources fauniques habilité avant de faire une recommandation au gouverneur en conseil sur l'inscription d'une espèce sauvage se trouvant dans l'aire visée par l'accord »³⁷.
27. Le Canada inclut « de plus amples renseignements sur la LEP et l'obligation du Canada de consulter »³⁸ à l'annexe 3 de sa réponse, document sans date dont l'auteur n'est pas nommé.
28. Selon l'annexe 3, « Les divers gouvernements du Canada se partage[nt] la responsabilité de la conservation de la faune au pays » et, afin d'éviter que les espèces préoccupantes ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées, il est nécessaire d'élaborer « un plan de gestion qui inclut des mesures pour la conservation de l'espèce »³⁹. Toujours dans cette même annexe, le Canada rappelle les exigences de l'article 68 de la LEP⁴⁰ et ajoute que « [I]es plans de gestion sont évalués à tous les cinq ans et mis à jour, au besoin, pour tenir compte de toute nouvelle information »⁴¹.

³⁴ Réponse à la p 7.

³⁵ Réponse à la p 7.

³⁶ *Ibid.* Le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut ne figure pas sur la liste des CGRF (voir <<http://www.nwmb.com/>>; site consulté pour la dernière fois le 11 juillet 2013).

³⁷ Réponse à la p 7 (souligné dans la réponse).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Annexe 3 à la p 2. Selon l'art 65 de la LEP, « le plan de gestion doit comporter les mesures que le ministre estime indiquées pour la conservation de l'espèce [...] ». »

⁴⁰ L'art 68 énonce le processus et les échéanciers relatifs à la proposition et à la présentation sous forme définitive d'un plan de gestion concernant les espèces préoccupantes. L'art 68 est reproduit dans l'annexe de la décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) à la p 26.

⁴¹ Annexe 3 à la p 2. Le processus de réexamen et de mise à jour quinquennal découle de l'article 72, qui énonce qu'il incombe au ministre d'« assurer le suivi de la mise en œuvre du plan de gestion et d'évaluer celle-ci cinq ans après sa mise dans le registre et à intervalles de cinq ans par la suite, jusqu'à ce que ses objectifs soient atteints ».

29. Le Canada rappelle à l'annexe 3 que le processus d'évaluation scientifique mené par le COSEPAC est différent de celui de la décision d'inscription prise par le gouvernement⁴². Il décrit les étapes du processus de la décision d'inscription, qui débute lorsque le COSEPAC fait parvenir le rapport de l'évaluation finale au ministre conformément au paragraphe 25(1) de la LEP⁴³. Le Canada décrit une « entente conclue par un échange de correspondance entre le ministre et le COSEPAC en 2003 (annexes 4 et 5) »⁴⁴, par suite de laquelle le président du COSEPAC envoie chaque année au ministre et au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (le « CCCEP ») un rapport de situation pour chaque espèce en question⁴⁵. Le Secrétariat reproduit au complet ci-dessous le passage pertinent par souci de précision :

À la suite d'une entente conclue par un échange de correspondance entre le ministre et le COSEPAC en 2003 (annexes 4 et 5), et conformément à l'article 26 de la LEP, [...] le président du COSEPAC envoie [...] son évaluation finale et les documents à l'appui, y compris les justifications et les rapports de situation, pour les espèces classées comme étant en péril (disparues du pays, en voie de disparition, menacées ou préoccupantes) au ministre de l'Environnement (responsable de l'administration de la LEP) et au [CCCEP], conformément au paragraphe 25(1) de la LEP⁴⁶.

30. Dans sa réponse, le Canada affirme que l'évaluation et les motifs à l'appui « doivent être disponibles dans les deux langues officielles, conformément à la *Loi sur les langues officielles* du Canada »⁴⁷.

31. Selon le paragraphe 25(3) de la LEP, dans les 90 jours suivant la réception de l'évaluation et des documents connexes, le ministre « est tenu de mettre dans le registre une déclaration énonçant comment il se propose de réagir à l'évaluation [faite par le COSEPAC à l'égard de chaque espèce] et, dans la mesure du possible, selon quel échéancier »⁴⁸. En revanche, tant dans la réponse qu'à l'annexe 3, le Canada précise que l'« énoncé de réaction » « indique la façon dont [le ministre] se propose de réagir à l'évaluation du COSEPAC et, dans la mesure du possible, le calendrier des mesures ainsi que la portée des consultations »⁴⁹.

32. L'annexe 3 indique qu'il existe deux types de consultation possibles : les consultations normales qui mènent à l'envoi par le ministre d'une évaluation au GC dans un délai de

⁴² Réponse à la p 5; annexe 3 à la p 2.

⁴³ Réponse à la p 8; annexe 3 à la p 3.

⁴⁴ Réponse à la p 8.

⁴⁵ *Ibid*; voir également l'annexe 3 à la p 3. Le CCCEP se compose des ministres fédéraux de l'Environnement et de Pêches et Océans « ainsi que des ministres d'une province ou d'un territoire chargés de la conservation et de la gestion d'une espèce sauvage dans la province ou dans le territoire » - LEP, art 7(1).

⁴⁶ Réponse à la p 8 (italiques ajoutés). Voir également le paragraphe intitulé « Réception d'une évaluation » à l'annexe 3 à la p 3.

⁴⁷ Annexe 3 à la p 3. *Loi sur les langues officielles* (LRC 1985, c 31 (4^e supp)).

⁴⁸ LEP, art 25(3).

⁴⁹ Réponse à la p 8; annexe 3 à la p 3 (italiques ajoutés). Le Secrétariat souligne que le paragraphe 25(3) ne renvoie nullement à la « portée des consultations ». De plus, la Loi ne prévoit pas de « consultations prolongées » ou de « consultations normales » (voir l'annexe 3 à la p 3).

deux à trois mois et les consultations prolongées qui peuvent s'échelonner sur une plus longue période, bien qu'aucun délai ou période estimative ne soit mentionné. Selon l'annexe 3, des consultations prolongées sont tenues lorsque l'inscription d'une espèce « peut avoir des répercussions importantes sur les activités des peuples autochtones, de l'industrie ou des Canadiens en général »⁵⁰. Les précisions suivantes sont également données à l'annexe 3 : « [d]ans le cas d'espèces qui font l'objet de longues consultations, *le ministre n'acheminera pas les évaluations au gouverneur en conseil avant que les exigences de consultation* établies dans la LEP et dans les accords sur les revendications territoriales [...] et la common law *aient été satisfaites* »⁵¹.

33. Toujours selon l'annexe 3, « [l]orsque des accords existants sur les revendications territoriales s'appliquent à des espèces terrestres admissibles de sorte qu'elles relèvent de l'autorité d'un conseil de gestion des ressources fauniques, le ministre doit obtenir une décision du(des) conseil(s) concerné(s) »⁵². L'exemple suivant est donné :

À titre d'exemple, en vertu de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut, son [CGRF] est autorisé à approuver la désignation d'espèces en péril qui sont présentes dans la zone d'installation. À ce titre, le ministre soumet la liste proposée au [CGRF] aux fins d'approbation. Lorsque le ministre reçoit du [CGRF] une décision au sujet de la proposition d'inscription, il dispose de 60 jours pour confirmer la proposition ou donner par écrit ses motifs de refus. Tout défaut de répondre du ministre dans ce délai de 60 jours est considéré comme une acceptation de la décision du conseil et le ministre doit alors mettre en œuvre la décision. Lorsque le ministre rejette la décision du [CGRF], le [CGRF] doit réexaminer la décision à la lumière des motifs invoqués par le ministre et prendre ensuite une décision finale. Sur réception de la décision finale du [CGRF], *le ministre peut alors l'accepter ou rejeter, ou la modifier* avant de soumettre une recommandation au gouverneur en conseil⁵³.

34. L'annexe 3 fait état de l'obligation du gouvernement fédéral de consulter les peuples autochtones au sujet de la mise en œuvre de la LEP; cette obligation découle des droits constitutionnels – ancestraux ou issus de traités, de certaines dispositions de la LEP et de la *common law*⁵⁴.
35. L'annexe 3 comporte également des explications sur la façon dont l'examen et l'évaluation des commentaires reçus dans le cadre des consultations sont décrits dans un résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et publiés dans la *Gazette du Canada*, en même temps que le projet de décret proposant l'inscription de l'espèce à l'étude. Selon l'annexe 3, le REIR

indique la nature, le contenu et les résultats des consultations, notamment celles menées auprès des [CGRF], le cas échéant, et une analyse de l'incidence prévue. Il fait partie intégrante du processus fédéral de réglementation. Le projet de décret proposant

⁵⁰ Annexe 3 à la p 4.

⁵¹ *Ibid* à la p 4 (italiques ajoutés).

⁵² *Ibid* à la p 3.

⁵³ *Ibid* aux pp 5-6 (italiques ajoutés).

⁵⁴ *Ibid* à la p 5.

l'inscription de l'espèce à l'étude est publié dans la partie I de la *Gazette du Canada* de même que la version préliminaire du REIR pour une période de commentaires de 30 jours. Lorsque le gouverneur en conseil prend une décision relative à l'inscription, le décret et le REIR sont finalisés et publiés dans la partie II de la *Gazette du Canada*⁵⁵.

36. L'annexe 3 se termine par un rappel des exigences du paragraphe 27(1.1) de la LEP⁵⁶.

Le cas de l'ours blanc

37. En ce qui a trait à la nouvelle évaluation de l'ours blanc que le COSEPAC a faite en 2008, le Canada affirme que « le ministre a agi en conformité avec [le paragraphe 25(3) de] la LEP [...] en faisant part de son intention dans un délai de 90 jours »⁵⁷. Selon la pièce A de la communication, le résumé de l'évaluation de 2008 est daté d'avril 2008. En revanche, le Canada souligne dans sa réponse que le ministre a reçu le 28 août 2008 l'évaluation finale contenue dans le rapport annuel du COSEPAC⁵⁸.

38. Le Canada souligne que, selon le paragraphe 25(3) de la LEP, le ministre est tenu de publier dans le registre sa réponse à l'évaluation en cause dans les 90 jours suivant la réception de celle-ci. Le Canada appelle cette réponse un « énoncé de réaction »⁵⁹.

39. Le Canada affirme que le COSEPAC a remis au ministre et au CCCEP le rapport de l'évaluation finale et le rapport de situation du COSEPAC le 28 août 2008 et que la justification de l'évaluation du COSEPAC selon laquelle l'espèce en question est une espèce « préoccupante » figure à l'annexe 6 de la réponse du Canada⁶⁰. Le Canada souligne que l'« énoncé de réaction du ministre (annexe 7) » a été publié dans les 90 jours suivant la réception de l'évaluation finale du COSEPAC⁶¹.

40. Voici un extrait de l'énoncé de réaction du ministre :

Comment le ministre de l'Environnement se propose de réagir à l'évaluation : Le ministre de l'Environnement a l'intention de recommander au gouverneur en conseil d'ajouter l'ours blanc à l'annexe 1 en tant qu'espèce préoccupante. Avant de faire cette recommandation, le ministre de l'Environnement engagera des consultations avec les gouvernements [de plusieurs provinces et des trois territoires, différents conseils de

⁵⁵ *Ibid* à la p 6. (Au paragraphe 71 de la décision, le Secrétariat a souligné que le Canada « souhaitera peut-être inclure des renseignements concernant [...] la nature, le contenu et les résultats de toute consultation [...] ».)

⁵⁶ *Ibid*.

⁵⁷ Réponse à la p 6.

⁵⁸ *Ibid* à la p 8; voir également l'annexe 6 à la p iii.

⁵⁹ *Ibid* à la p 7; voir également l'annexe 3 à la p 3.

⁶⁰ Réponse à la p 8, où est citée l'annexe 6 : *Rapport annuel du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada* [COSEPAC], (Ottawa : COSEPAC, 2008). Le Canada mentionne tant l'annexe 6 de sa propre réponse que la pièce A de la communication en ce qui a trait à l'évaluation et au rapport de situation. La « version détaillée » de l'évaluation des espèces du COSEPAC en ce qui concerne l'ours blanc figure à la page 70 de l'annexe 6 de la réponse du Canada. Elle se compose d'une demi-page et est presque identique au résumé de l'évaluation, apparaissant à la page iii de la pièce A de la communication. Le document « Évaluation et rapport de situation du COSEPAC sur l'ours blanc » (pièce A de l'auteur) est un document de 82 pages.

⁶¹ Réponse à la p 7.

gestion des ressources fauniques et ressources renouvelables, et d'autres organismes et intervenants ainsi que le public] quant à la décision d'ajouter ou non l'ours blanc à la *Liste des espèces en péril* (annexe 1) en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* comme préoccupante. Le ministre de l'Environnement transmettra l'évaluation du COSEPAC sur l'ours blanc au [GC] dès la fin des consultations⁶².

41. Le Canada souligne que le ministre a mentionné, en janvier 2009, que des « consultations approfondies » seraient entreprises au sujet de l'ours blanc⁶³.

42. En réponse à l'allégation de l'auteur selon laquelle le ministre de l'Environnement a omis de communiquer l'évaluation du COSEPAC au GC, ce qui a donné lieu à une violation du paragraphe 27(3), le Canada affirme que « le gouverneur en conseil a agi en conformité avec [...] paragraphe 27(1.1) de la LEP, en prenant sa décision dans le délai de neuf mois. Donc, la disposition du paragraphe 27(3) obligeant le ministre à modifier la liste n'a pas été déclenchée »⁶⁴.

43. Le Canada indique que le ministre a entamé des consultations le 26 novembre 2008 et les a terminées en avril 2010. Selon la réponse,

[I]es résultats des consultations ont été partagés avec les conseils de gestion des ressources fauniques habilités afin qu'ils les examinent, conformément aux accords de revendications territoriales pertinents [les « accords de revendications territoriales » ou les « ART »]. La dernière décision d'un conseil a été envoyée au ministre le 28 janvier 2011⁶⁵.

Le Canada affirme que le ministre a ensuite transmis l'évaluation du COSEPAC au GC « [d]ans les cinq jours suivant la fin de la période de consultations prolongées »⁶⁶.

44. Le Canada fournit l'information additionnelle suivante aux annexes 9 à 11.

45. Le Décret accusant réception de l'évaluation du COSEPAC, publié dans la partie II de la *Gazette du Canada* en février 2011, annonçait que les consultations avec le CGRF du Nunavut et le gouvernement du Nunavut « [étaient] maintenant terminées »⁶⁷.

⁶² Annexe 7 à la p 1.

⁶³ Réponse à la p 7. Voir l'annexe 8 : Environnement Canada, « Consultation sur la modification de la liste des espèces en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* : espèces terrestres » (Ottawa : janvier 2009), p. 4 (« Le choix de la période de consultation : [...] en raison des] impacts importants et étendus sur les activités des peuples autochtones, les industries et les citoyens canadiens en général [...], des consultations prolongées seront menées pour certaines espèces terrestres. »), 5 et 10 (où il est mentionné que le type de consultation choisi pour l'ours blanc est la consultation prolongée).

⁶⁴ Réponse à la p 9.

⁶⁵ *Ibid* à la p 9.

⁶⁶ *Ibid* à la p 10.

⁶⁷ Réponse, annexe 9 à la p 430.

46. Le REIR publié dans la partie I de la *Gazette du Canada* du 2 juillet 2011 en même temps que le projet de décret visant à ajouter l'ours blanc à la liste décrit les processus de consultation qui feraient suite à l'inscription, en particulier pendant l'élaboration d'un plan de gestion : « Le plan devra [...] être préparé en collaboration avec les CGF autorisés conformément aux clauses des accords de revendications territoriales appropriés »⁶⁸. La réponse ne renvoie à aucune clause particulière des ART concernant ces consultations additionnelles.
47. Le même REIR résume les consultations entreprises auprès de différentes parties. En ce qui concerne les consultations menées au Nunavut, il indique :

Selon les commentaires reçus, on suggérait que l'ours blanc était une espèce adaptable et qu'elle serait capable d'affronter le changement climatique, que la population d'ours blanc augmente au lieu de diminuer et que les Inuits sont capables de gérer l'ours blanc. On affirmait aussi que le gouvernement devrait écouter davantage les Inuits, que les chercheurs et les Inuits devraient travailler ensemble et que les quotas devraient être augmentés.

[...]

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) inclut le processus décisionnel qui habilite le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) à approuver la désignation d'une espèce rare, menacée et en voie de disparition au Nunavut. En 2008, un protocole d'entente a été signé entre le gouvernement fédéral et le CGRFN. *Ce protocole, bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, permet d'harmoniser le processus décisionnel de la LEP pour l'inscription des espèces sauvages au processus décisionnel de l'ARTN.* Le CGRFN a officiellement avisé le ministre de l'Environnement qu'il n'appuie pas l'inscription proposée de l'ours blanc en tant qu'espèce préoccupante. La position du CGRFN reflète celle des communautés du Nunavut. On croit que dans l'ensemble la population d'ours blancs est saine, et d'ailleurs le nombre d'individus augmentent [sic] dans la plupart des sous-populations, malgré la diminution de la glace marine disponible⁶⁹.

La réponse ne renferme aucun renseignement additionnel sur le protocole d'entente mentionné dans le REIR, notamment sur la façon dont ce protocole « harmonis[e] le processus décisionnel de la LEP ».

48. Le REIR publié dans la partie II de la *Gazette du Canada* en même temps que le Décret du 27 octobre 2011 modifiant la liste afin d'y ajouter l'ours blanc à titre d'espèce préoccupante renferme de l'information additionnelle sur la chasse sportive, la « chasse » et les quotas de chasse à l'ours blanc dans les différentes provinces et les différents territoires. En expliquant les diverses décisions que le GC peut prendre en vertu du paragraphe 27(1.1), le REIR indique : « La troisième option consiste à retourner l'évaluation au COSEPAC pour information ou considération plus poussée. Il sera

⁶⁸ Réponse, annexe 11 à la p 2169.

⁶⁹ *Ibid* à la p 2165 (italiques ajoutés).

approprié de le faire si, par exemple, de la nouvelle information importante devient disponible après que le COSEPAC a évalué l'espèce⁷⁰. »

49. Le REIR analyse les avantages et les coûts des différentes décisions, notamment de la décision d'inscrire l'ours blanc à titre d'espèce préoccupante, puis il résume les consultations. Sous la rubrique « Rétroaction reçue à la suite de la publication de la modification proposée », il mentionne :

Le ministre de l'Environnement du gouvernement du Nunavut ainsi que le directeur de la gestion faunique ont fait savoir que le gouvernement du Nunavut n'appuie pas l'inscription de l'ours blanc en vertu de la LEP jugeant qu'il est prématuré de fonder une décision d'inscription sur des prédictions ou modèles de concentration de glace qui peuvent ou non se concrétiser et avançant que les populations canadiennes d'ours blancs sont déjà gérées et surveillées efficacement et que, par conséquent, leur inscription à la LEP n'est pas justifiée. Selon eux, tandis que certaines zones de l'habitat de l'ours blanc pouvaient déperir, d'autres pouvaient s'améliorer et les ours blancs sont capables de s'adapter et ont déjà traversé des périodes chaudes. Ils ont aussi fait savoir que les Inuits ont une connaissance intime de l'espèce et de son cycle de vie et ont observé une augmentation du nombre d'individus⁷¹.

50. Dans sa réponse, le Canada rappelle la personnalité juridique distincte de chaque ministre du cabinet fédéral par rapport à celle du gouverneur en conseil ou gouverneur général en conseil; il rappelle également que la LEP établit une distinction entre la réception de l'évaluation du COSEPAC par le ministre de l'Environnement et la réception de cette même évaluation par le GC. De plus, le Canada affirme qu'en pratique, le GC confirme officiellement la réception de l'évaluation « une fois qu'il [la] reçoit »⁷². La réponse expose ensuite l'opinion du Canada sur les événements survenus en ce qui concerne le processus décisionnel relatif à l'inscription de l'ours blanc sur la liste en 2008⁷³.

IV. LA CONSTITUTION D'UN DOSSIER FACTUEL EST JUSTIFIÉE

51. Comme il est indiqué dans la décision, la communication allègue l'omission du Canada d'appliquer la LEP dans le cas de l'ours blanc, de se servir de la meilleure information accessible dans son évaluation (paragraphe 15(2)) et de respecter les délais cruciaux pendant le processus d'inscription (paragraphe 25(3) et 27(3))⁷⁴.

⁷⁰ Réponse, annexe 10 à la p 2293.

⁷¹ *Ibid* aux pp 2309-2310.

⁷² Réponse à la p 9.

⁷³ Réponse aux pp 8-10.

⁷⁴ Décision au para 38. Voir également le para 3 : (« L'auteur allègue que [...] le Canada [...] omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, plus précisément de la *Loi sur les espèces en péril* (la « LEP » ou la « Loi »), en n'ayant pas inscrit l'ours blanc [...] en temps voulu sur la liste des espèces en voie de disparition ou menacée »); le para 70 ([...] les allégations selon lesquelles le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, à savoir la LEP et, en particulier, les paragraphes 15(2), 25(3) et 27(3) »); le para 71 (« les assertions de l'auteur selon lesquelles le Canada omet d'assurer l'application efficace de la [LEP] »). La décision mentionne également que les différentes activités énoncées dans la LEP qui sont

52. L'objet de la Loi, qui est énoncé à l'article 6, consiste
- à prévenir la disparition — de la planète ou du Canada seulement — des espèces sauvages, à permettre le rétablissement de celles qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées et à favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées.
53. Les règles selon lesquelles i) l'évaluation d'une espèce doit être fondée sur la meilleure information accessible et ii) certains délais doivent être respectés sont des aspects fondamentaux de la Loi. Si une espèce est évaluée en fonction d'autres critères que la meilleure information accessible, sa gestion efficace pourrait être compromise. Si les délais ne sont pas respectés, les évaluations pourraient devenir périmées, ce qui empêcherait la gestion la plus efficace possible d'une espèce, contrairement à l'objet explicite de la LEP⁷⁵. La meilleure information accessible sur laquelle le COSEPAC doit se fonder pour « exécut[er] sa mission »⁷⁶ sert aussi de fondement aux décisions prises aux étapes subséquentes du régime prévu par la LEP, alors que cette information doit être prise en compte par le ministre de l'Environnement et par le GC.
54. La communication indique que « le Parlement entendait que les délais fixés par la Loi soient strictement respectés »⁷⁷ et renferme des extraits des débats du Parlement sur une disposition relative à « l'inversion du fardeau de la preuve » qui, selon les extraits, a été adoptée afin qu'il n'y ait qu'un court délai avant qu'une espèce soit inscrite par suite de l'évaluation du COSEPAC⁷⁸. L'« inversion du fardeau de la preuve » prévue au paragraphe 27(3) est ainsi un exemple de la mise en harmonie des dispositions de fond (l'évaluation d'une espèce par le COSEPAC) et de procédure (« dans les neuf mois après avoir reçu l'évaluation [...], le ministre modifie, par arrêté, la liste en conformité avec cette évaluation »⁷⁹) de la Loi.
55. Les assertions qui précèdent concernent des dispositions précises de la LEP et l'auteur invoque des arguments particuliers à leur égard et produit des preuves à l'appui.

attribuées à divers intervenants « [font] partie intégrante de [l']objet [général] de la Loi, laquelle satisfait à la définition de « législation de l'environnement » prévue par l'ANACDE : décision au para 32.

⁷⁵ Voir paragraphe 52, *supra* (LEP, art 6).

⁷⁶ LEP, art 15(2).

⁷⁷ Communication à la p 5.

⁷⁸ Communication à la p 5.

⁷⁹ LEP, art 27(3).

La meilleure information accessible

56. Dans sa réponse, le Canada ne traite pas de l'assertion selon laquelle le COSEPAC a omis d'« exécut[er] sa mission en se fondant sur la meilleure information accessible » comme l'exige le paragraphe 15(2) de la LEP⁸⁰, malgré le fait que la communication mentionnait de l'information qui avait été prise en compte par le COSEPAC et qui pouvait laisser croire que la situation de l'ours blanc était plus grave que celle d'une espèce préoccupante.
57. L'omission du COSEPAC d'exécuter sa mission conformément au paragraphe 15(2) a des incidences directes sur la décision d'inscription subséquente d'une espèce. D'ailleurs, dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation publié dans la *Gazette du Canada* en même temps que le Décret de 2011 ajoutant l'ours blanc à l'annexe 1 de la Loi à titre d'espèce préoccupante, le Canada affirmait :

Une décision d'inscription en vertu de la LEP doit être fondée sur l'évaluation fournie par le COSEPAC qui, en retour, doit fonder son évaluation sur la meilleure information disponible au moment de procéder à l'évaluation. Le COSEPAC a fondé sa conclusion à la fois sur des connaissances scientifiques et des connaissances traditionnelles. Elles incluaient des connaissances renseignant sur la formation de sous-populations et les raisons pour lesquelles on devrait considérer l'évaluation par unités désignables.

Dans l'ensemble, la désignation d'espèce préoccupante est appropriée par rapport à l'incertitude des projections de la concentration de glace, du changement climatique et de leur impact présent et futur sur les ours blancs. À la question de savoir si l'espèce peut adapter ou non ses mouvements et ses aires d'alimentation pour compenser les changements de la concentration de glace, la réponse demeure incertaine. Le COSEPAC doit réévaluer une espèce aux 10 ans ou à n'importe quel moment s'il a des raisons de croire que le statut d'une espèce a considérablement changé⁸¹.

58. Le Secrétariat note que l'affirmation du Canada selon laquelle une décision d'inscription doit être fondée sur l'évaluation du COSEPAC est compatible également avec la définition du terme « rapport de situation » prévue au paragraphe 2(1) de la Loi et avec le paragraphe 21(1) :

2. (1) [...] « rapport de situation » Sommaire de la meilleure information accessible sur la situation d'une espèce sauvage [...]

21. (1) L'évaluation de la situation d'une espèce sauvage par le COSEPAC se fonde obligatoirement sur le rapport de situation relatif à l'espèce qu'il a soit fait rédiger, soit reçu à l'appui d'une demande.

⁸⁰ Décision aux para 4-5, 14-15, 20, 26 et 35.

⁸¹ Réponse, annexe 10 à la p 2310.

Les décisions prises aux étapes subséquentes du processus prévu par la LEP doivent aussi être fondées sur la « meilleure information accessible ». Par exemple, le ministre compétent doit élaborer un programme de rétablissement pour une espèce sauvage qui est inscrite comme espèce en voie de disparition ou menacée. Lorsqu'il élabore un tel programme, « le ministre compétent vérifie si le rétablissement de l'espèce sauvage inscrite est réalisable au point de vue technique et biologique » et il « fonde sa conclusion sur la meilleure information accessible, notamment les renseignements fournis par le COSEPAC »⁸². De même, le programme de rétablissement doit désigner l'habitat essentiel de l'espèce « en se fondant sur la meilleure information accessible, notamment les informations fournies par le COSEPAC » et comporter « des exemples d'activités susceptibles d'entraîner sa destruction »⁸³.

59. Le Secrétariat note également que la réponse ne renferme aucune information sur la manière dont les données scientifiques et les connaissances traditionnelles particulières ont mené à la « conclusion » du COSEPAC, ni sur la façon dont la prise en compte de différentes informations pourrait avoir influé sur les recommandations et les décisions du ministre et du GC dans le cadre du processus d'inscription de l'ours blanc.
60. La communication cite des sources au soutien de l'affirmation selon laquelle « au moins sept des 13 sous-populations qui vivent sur le territoire canadien sont probablement en déclin »⁸⁴. L'une des sources importantes citées au soutien de cette affirmation est Amstrup et al (2007). Le Secrétariat note que le rapport d'évaluation de 2008 du COSEPAC faisait état de l'interaction entre la science du changement climatique et les menaces auxquelles les populations d'ours blancs sont exposées. Par exemple, le COSEPAC écrit qu'il reconnaît que « la situation de l'espèce demeure principalement tributaire des effets du réchauffement climatique sur les conditions de glace de mer »⁸⁵ et, conscient que les projections scientifiques des effets des changements climatiques sur la glace de mer varient considérablement, il ajoute :

[P]our anticiper les effets des changements climatiques sur la répartition et l'abondance des ours blancs, nous recommandons d'utiliser des projections fondées sur la moyenne des modèles, comme celles présentées dans le rapport de 2007 du GIEC [Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat] et dans l'Évaluation de l'impact du changement climatique dans l'Arctique (Arctic Climate Impact Assessment [ACIA]) de 2004⁸⁶.

L'évaluation indique ensuite :

L'augmentation des températures et la diminution de la glace de mer dans l'Arctique sont de mauvais augure pour l'ours blanc. Toutefois, on dispose de peu de données

⁸² LEP, art 2(1) « programme de rétablissement » et 40.

⁸³ LEP, art 41(1)(c).

⁸⁴ Communication à la p 3, citant Amstrup et al (2007) (pièce B jointe à la communication).

⁸⁵ Communication, annexe A à la p 16.

⁸⁶ *Ibid* à la p 17.

quantitatives pour établir de quelle manière les tendances en matière d'habitat influenceront sur la répartition et l'abondance des ours blancs. En particulier, il y a un manque de données sur la manière dont les variables dépendantes utilisées dans les modèles de projection produits par des organisations telles que l'ACIA et le GIEC (p. ex. la température, les précipitations, l'étendue de la glace de mer en été) servent de prédicteurs de la survie et de la reproduction (et donc de l'abondance et de la répartition) des ours blancs⁸⁷.

Le COSEPAC note ensuite que « des travaux [...] ont été effectués pour prévoir l'abondance d'ours blancs sur la base des changements projetés de la glace de mer »⁸⁸, notamment par Amstrup et al (2007), précisant que, si ces projections demeurent préliminaires,

leur caractère alarmant mérite notre attention : Amstrup et al (2007) prédisent la disparition des deux tiers des ours blancs de la planète d'ici 45 ans (pour le Canada, la disparition complète ou une très importante diminution des effectifs de la baie de Baffin, du détroit de Davis, du bassin de Foxe, de l'ouest de la baie d'Hudson, du sud de la baie d'Hudson, et du sud de la mer de Beaufort)⁸⁹.

Le COSEPAC signale ensuite le manque de connaissances ou de prévisibilité des relations entre la perte d'habitat et la population.

61. Le rapport d'évaluation de 2008 du COSEPAC ne traite pas davantage du document d'Amstrup. Même si le COSEPAC avait rejeté expressément l'importance d'une étude semblable à celle d'Amstrup aux fins de la détermination de la relation entre les changements climatiques et la population d'ours blancs (dans son évaluation, le COSEPAC n'accepte ni ne rejette l'étude), on ne sait pas dans quelle mesure le Canada a pris l'étude en considération lorsqu'il a décidé d'inscrire l'ours blanc. Cette situation laisse en suspens une question fondamentale concernant l'assertion contenue dans la communication selon laquelle le COSEPAC a omis d'« exécut[er] sa mission en se fondant sur la meilleure information accessible », comme il a été mentionné précédemment.
62. L'auteur a annexé à la communication une étude de Hunter et al à titre de pièce I⁹⁰, précisant dans la pièce J également annexée à la communication⁹¹ que Hunter et al « appuient » [notre traduction] les conclusions d'Amstrup et al (2007). L'évaluation de 2008 du COSEPAC fait référence à ce qui semble être un document connexe à Hunter et al⁹², mais non à la pièce I de l'auteur.

⁸⁷ *Ibid* à la p 20.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Christine M. Hunter et al, « Polar Bears in the Southern Beaufort Sea II: Demography and Population Growth in Relation to Sea Ice Conditions » (2007) (United States Geological Survey) (« USGS »).

⁹¹ Communication, pièce J à la p 11, note 42.

⁹² E.V. Regehr et al, Polar Bears in the Southern Beaufort Sea I: Survival and Breeding in Relation to Sea Ice Conditions, 2001-2006 (2007) (USGS).

63. Comme il est mentionné aux paragraphes 20, 22 à 24 (unités désignables) et 25 de la décision et aux pages 13 et 14 de la pièce J annexée à la communication⁹³, l'auteur affirme également que le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 15(2) de la LEP en sous-estimant la menace des changements climatiques pour l'ours blanc et en attribuant un degré de risque plus faible à l'espèce.
64. Étant donné que la communication allègue l'omission du Canada de tenir compte de la « meilleure information accessible », comme il est exposé dans les paragraphes précédents, et que le Canada n'a pas abordé cette question dans la réponse, le Secrétariat estime que des questions fondamentales concernant la détermination et l'application de la meilleure information accessible au cours du processus prévu par la LEP sont toujours en suspens. Un dossier factuel est susceptible de fournir de l'information additionnelle sur le processus ayant mené le COSEPAC à tenir compte de certaines informations et à en ignorer d'autres et sur celles de ces informations dont le ministre et le GC ont tenu compte pour formuler leurs recommandations et prendre leurs décisions en vertu de la Loi. De plus, un dossier factuel permettra au public de mieux comprendre le rôle de la « meilleure information accessible » dans les décisions relatives au degré de risque qui est attribué au bout du compte à une espèce. Cette information permettra au public de voir si des renseignements différents peuvent avoir une incidence sur des décisions fondées sur l'évaluation, et de quelle façon; par exemple, il pourra se faire une idée de la façon dont la nature de l'information réputée être la « meilleure information accessible » peut déterminer si l'habitat essentiel d'une espèce est désigné et protégé.

Délai : l'examen de l'ours blanc fait en 2005

65. L'auteur allègue que le GC a annoncé en janvier 2005 sa décision de ne pas inscrire l'ours blanc sur la liste⁹⁴, une décision qui est visée à l'alinéa 27(1.1)b) de la LEP⁹⁵. Avant de recommander cette mesure, le ministre avait l'obligation, suivant l'alinéa 27(2)c), de consulter les différents CGRF habilités à exercer des attributions dans les aires où l'ours blanc pouvait se trouver. Le REIR accompagnant le Décret indiquait que des consultations « [seraient] entreprises » avec le CGRF du Nunavut, étant donné que le Conseil :

a communiqué par écrit pour exprimer son opposition à l'inscription de l'ours blanc [...] en se fondant sur le fait que l'on n'a pas entièrement tenu compte des connaissances des collectivités et des connaissances traditionnelles autochtones au cours de l'évaluation et que les consultations auprès du Conseil sur la proposition d'ajouter [cette] espèce à l'annexe 1 sont insuffisantes. Le Conseil a demandé que l'évaluation [de l'espèce] soit renvoyée au COSEPAC pour réexamen⁹⁶.

⁹³ Communication, pièce J.

⁹⁴ « Décret modifiant les annexes 1 à 3 de la *Loi sur les espèces en péril* » (12 janvier 2005) Gaz C II, 96 et 104, voir *supra* paragraphe 39.

⁹⁵ Le gouverneur en conseil peut examiner l'évaluation et, « sur recommandation du ministre [...] b) décider de ne pas inscrire l'espèce sur la liste [...] ».

⁹⁶ « Décret modifiant les annexes 1 à 3 de la *Loi sur les espèces en péril* » (12 janvier 2005) Gaz C II, 103-104.

66. Lorsque le GC a pris la mesure prévue à l'alinéa 27(1.1)b), le ministre était tenu, avec l'agrément du GC, de « mettre dans le registre une déclaration énonçant les motifs de la prise des mesures »⁹⁷. Ni la communication ni la réponse ne font référence à une telle déclaration qui aurait été publiée; elles ne disent rien non plus au sujet des consultations qui devaient avoir lieu au printemps 2005. Il semble que l'étape suivante ait été une nouvelle évaluation de l'espèce en avril 2008⁹⁸.
67. Plus précisément, la réponse du Canada ne traite pas des délais dans lesquels le ministre de l'Environnement et le GC ont effectué diverses démarches procédurales selon la communication. Elle ne dit pas non plus si le Canada a « examiné de nouveau la question » de savoir s'il y avait lieu de recommander l'inscription de l'ours blanc au printemps 2005, conformément à ce que le Canada avait indiqué dans le Décret publié dans la *Gazette du Canada* en janvier 2005⁹⁹.
68. Le Secrétariat estime qu'il reste des questions fondamentales en suspens pour ce qui est de savoir si la LEP a été appliquée efficacement en 2005 et de quelle façon elle l'a été. Plus précisément, un dossier factuel fournirait de l'information sur les procédures qui ont été suivies et, notamment, sur les motifs de la décision du GC de ne pas inscrire l'espèce sur la liste en vertu du paragraphe 27(1.2), ainsi que de l'information sur les raisons pour lesquelles l'explication devant être publiée conformément à cette disposition ne l'a pas été. Un dossier factuel fournirait également de l'information sur la consultation demandée par le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut. Le REIR publié dans la partie II de la *Gazette du Canada* du 26 janvier 2005 ne permet pas de savoir si l'évaluation de l'ours blanc a déjà été « renvoyée au COSEPAC pour réexamen » comme le CGRF l'avait demandé ou si le Conseil a mené d'autres consultations avec le ministre, comme cela semble possible également.
69. Si le ministre avait recommandé à la fin du printemps 2005 que l'ours blanc soit inscrit à titre d'« espèce préoccupante » conformément à l'évaluation du COSEPAC (sur la foi de l'information qui, à l'époque, était la « meilleure information accessible » selon le COSEPAC) et si le GC avait pris une mesure prévue au paragraphe 27(1.1) dans le délai de neuf mois (c.-à-d. au plus tard le 20 mars 2006), l'ours blanc aurait été inscrit à titre d'espèce préoccupante et l'élaboration d'un plan de gestion concernant l'espèce serait plus avancée qu'elle ne l'est actuellement¹⁰⁰.

⁹⁷ LEP, art 27(1.2).

⁹⁸ Réponse, annexe 6 à la p 24.

⁹⁹ Communication aux pp 6-7 et à la note 20, citant le « Décret modifiant les annexes 1 à 3 de la *Loi sur les espèces en péril* » (12 janvier 2005) Gaz C II, 96 et 104. Le Décret, qui a rayé l'ours blanc de l'annexe 3 (« Espèces préoccupantes »), indique notamment [à la p 96] que les consultations avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut « devront être entreprises rapidement et on s'attend à ce qu'elles soient achevées au printemps, et à ce moment le ministre examinera à nouveau la question ».

¹⁰⁰ Les paragraphes 68(1) et (2) prévoient ce qui suit : « (1) Sous réserve du paragraphe (2), le ministre compétent met le projet de plan de gestion dans le registre dans les trois ans suivant l'inscription de l'espèce sauvage comme espèce préoccupante. (2) En ce qui concerne les espèces sauvages inscrites à l'annexe 1 à l'entrée en vigueur de l'article 27 comme espèces préoccupantes, le ministre compétent met le projet de plan de gestion dans le registre dans les cinq ans suivant cette date. » L'article 27 est entré en vigueur le 5 juin 2003 [Voir « Note » à l'art 142 de

70. Or, en raison des retards qui ont commencé avec l'examen de l'espèce en 2005, la situation de l'ours blanc, telle qu'elle est évaluée actuellement, n'exige pas qu'un plan de gestion soit publié avant la fin de 2014. Contrairement à la réponse du Canada¹⁰¹ et comme le Secrétariat l'a mentionné dans la décision, les assertions « [ont] trait à une situation qui se poursuivait au moment du dépôt de la communication et le Secrétariat considère donc que la communication satisfait au critère temporel inclus dans l'introduction du paragraphe 14(1) »¹⁰².

Délai : l'examen de l'ours blanc fait en 2008

71. En 2008, le COSEPAC a terminé sa première réévaluation de l'ours blanc depuis 2005. Selon la communication¹⁰³, il y a lieu de présumer que, dès la fin de l'évaluation qu'il a menée en avril 2008¹⁰⁴, le COSEPAC a envoyé le rapport connexe, que le ministre a reçu immédiatement après. Effectivement, une simple lecture du paragraphe 25(1) de la LEP montre que le ministre aurait dû recevoir l'évaluation à peu près en même temps que le COSEPAC l'a eu terminée :

25(1) Dès qu'il termine l'évaluation de la situation d'une espèce sauvage, le COSEPAC en fournit une copie, motifs à l'appui, au ministre et au [CCCEP]. Une copie en est mise dans le registre.

72. Il appert également d'une simple lecture du paragraphe 25(1), notamment du mot « dès », qu'une copie de l'évaluation, motifs à l'appui, du COSEPAC doit être mise dans le registre dès que le COSEPAC a terminé celle-ci. Or, le Canada affirme plutôt (annexe 3, à la p 3) que, « [é]tant donné qu'*Environnement Canada* contrôle l'affichage dans le registre public de la LEP, il lui revient de verser les évaluations finales du COSEPAC dans le registre *une fois qu'elles sont présentées au ministre* »¹⁰⁵. Aucune disposition législative ou autre disposition juridique précise n'est mentionnée dans la réponse au soutien des déclarations qui précèdent, et aucun autre motif n'y est invoqué non plus à l'appui de la position du Canada.

la LEP à l'adresse suivante : <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/S-15.3/TexteCompleet.html>> (consultée le 21 août 2013)].

¹⁰¹ Réponse à la p 13.

¹⁰² Décision au para 31.

¹⁰³ Communication à la p 7 : « lors de sa réunion du 20 au 25 avril 2008, [le COSEPAC] a officiellement désigné [l'ours blanc] comme espèce préoccupante. [...] Aux termes de la LEP, le COSEPAC devait alors fournir une copie de son évaluation au ministre et une copie de l'évaluation devait être mise dans le registre [par. 25(1)] [...]. La réponse du ministre concernant l'ours blanc devait donc être publiée au plus tard à la fin de juillet 2008. Or, le ministre n'a pas publié d'« énoncé de réaction » avant le 26 novembre 2008— soit sept mois après la fin de l'évaluation de l'ours blanc par le COSEPAC ».

¹⁰⁴ À la page 7, la communication renvoie à la réunion que le COSEPAC a tenue du 20 au 25 avril; le titre suivant figure à la page iii de la pièce A de l'auteur : « Sommaire de l'évaluation – avril 2008 ». Le Canada a décrit la pièce A de l'auteur comme l'« énoncé de réaction » à la page 7 de sa réponse et l'a jointe à celle-ci en annexe 7. L'énoncé de réaction est à peu près identique au sommaire de l'évaluation figurant à la page iii de la pièce A de l'auteur.

¹⁰⁵ Réponse, annexe 3 à la p 3 [nos italiques].

73. L'auteur de la communication affirme que, selon le sens ordinaire de l'article 25 de la LEP, une fois l'évaluation du COSEPAC terminée, le ministre l'aurait normalement reçue le 25 avril 2008 et le délai de quatre-vingt-dix jours mentionné au paragraphe 25(3) aurait commencé à courir à cette même date, de sorte que le ministre aurait été tenu de « mettre dans le registre une déclaration » concernant la façon dont il entendait réagir à l'évaluation et selon quel échéancier¹⁰⁶. Effectivement, d'après la communication, c'est ce qui s'est produit en 2004¹⁰⁷.
74. Selon cette interprétation de la Loi, le ministre aurait été tenu de donner une réponse au plus tard à la fin de juillet 2008 afin de respecter le paragraphe 25(3). La réponse du ministre a plutôt été reçue à la fin de novembre 2008, ce qui a occasionné, de l'avis de l'auteur, un délai de sept mois entre l'évaluation faite par le COSEPAC en avril 2008 et la réponse reçue à la fin de novembre 2008.
75. Dans sa réponse, le Canada affirme que le COSEPAC a fourni au ministre et au CCCEP le rapport de l'évaluation finale et le rapport de situation le 28 août 2008¹⁰⁸.
76. La réponse du Canada comprend également la correspondance entre le ministre et le président du COSEPAC, soit les annexes 4 et 5¹⁰⁹.
77. L'accord conclu au moyen des deux lettres figurant aux annexes 4 et 5 de la réponse semblait avoir pour objet général d'assurer l'efficacité administrative ainsi que, selon le Canada, le respect de la *Loi sur les langues officielles* fédérale¹¹⁰. La réponse ne renvoie à aucune disposition précise de la *Loi sur les langues officielles* qui énoncerait la façon dont celle-ci s'applique à la communication. Dans sa lettre, le ministre demande que « les rapports de situation qui constituent le fondement des évaluations » [notre traduction] soient achevés deux mois avant la réunion concernant l'évaluation¹¹¹. En réponse, le président du COSEPAC propose une procédure selon laquelle seules les versions finales, dans les deux langues officielles, des rapports de situation considérés, lors de l'assemblée annuelle du COSEPAC, comme des documents nécessitant tout au plus des changements mineurs seraient envoyées au ministre à la mi-juillet, conformément aux demandes procédurales de celui-ci¹¹².
78. Lorsqu'il décrit l'entente conclue entre le ministre et le COSEPAC¹¹³, le Canada renvoie deux fois à l'article 26 de la LEP : « À la suite d'une entente conclue par un échange de

¹⁰⁶ Communication à la p 6.

¹⁰⁷ *Ibid* : en avril 2004, « [l]e gouverneur en conseil a accusé officiellement réception de l'évaluation du COSEPAC le même jour », soit le jour où le ministre a publié un énoncé de réaction accusant officiellement réception de l'évaluation de l'ours blanc faite par le COSEPAC en 2002.

¹⁰⁸ Réponse à la p 7.

¹⁰⁹ Voir *supra* para 29.

¹¹⁰ Réponse, annexe 4 à la p 2.

¹¹¹ Réponse, annexe 4 à la p 2.

¹¹² Réponse, annexe 5 à la p 3.

¹¹³ Voir *supra* para 30; annexe 3 à la p 3; annexe 4 à la p 2 et annexe 5 à la p 3.

correspondance entre le ministre et le COSEPAC en 2003 (annexes 4 et 5) et conformément à l'article 26 de la LEP, chaque année, le président du COSEPAC envoie au ministre et au [CCCEP] une lettre qui comprend le rapport de situation »¹¹⁴.

79. L'article 26 de la LEP est ainsi libellé : « Le COSEPAC présente annuellement au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril un rapport sur ses activités. Une copie en est mise dans le registre ». Bien que l'article 26 exige que le COSEPAC présente un rapport au ministre au moins une fois l'an, aucune disposition de la LEP ne donne à penser que les rapports de situation complets doivent être envoyés seulement une fois par année ou qu'ils doivent être fournis en même temps que le rapport annuel. La Loi n'interdit pas l'envoi des rapports de situation plus tôt au ministre, une fois qu'ils sont terminés, même s'ils sont inclus dans le rapport annuel.
80. L'explication résumée plus haut ne fait pas état des circonstances particulières qui, dans le cas de l'ours blanc, permettraient de comprendre pourquoi le ministre « a reçu » l'évaluation quatre mois après la date de l'achèvement de celle-ci par le COSEPAC; le Canada mentionne simplement que l'évaluation et les raisons qui la sous-tendent doivent être affichées sur le registre en ligne de la LEP et doivent donc être disponibles à la fois en français et en anglais¹¹⁵. La réponse ne comporte qu'une description générale de la procédure à suivre pour envoyer les rapports de situation finalisés au ministre chaque année. Selon la pratique décrite par le Canada, lorsqu'un rapport de situation est finalisé avant la mi-juillet (en tenant compte du délai nécessaire pour la traduction), un rapport d'évaluation sera probablement envoyé au ministre dans le cadre du rapport annuel du COSEPAC pour cette même année; dans les autres cas, le rapport d'évaluation complet et les motifs qui le sous-tendent ne seront envoyés au ministre que l'année suivante. Compte tenu de ce qui précède, ce délai semble être la raison pour laquelle le Canada affirme que le COSEPAC a remis son évaluation relative à l'ours blanc le 28 août plutôt que le 25 avril 2008 ou immédiatement après, soit la date de l'achèvement de ladite évaluation par le COSEPAC. Un dossier factuel permettrait peut-être de mieux comprendre cet aspect de l'application de la LEP.
81. L'entente manifestement conclue entre le ministre et le COSEPAC au moyen de la correspondance contenue aux annexes 4 et 5 modifie la procédure énoncée à l'article 25 de la LEP. Plus précisément, elle introduit un délai indéfini entre la date à laquelle le COSEPAC termine l'évaluation (paragraphe 25(1)) et celle à laquelle le ministre la reçoit (paragraphe 25(3)), soit un délai indéfini avant le début de la période de quatre-vingt-dix jours au terme de laquelle le ministre doit présenter une déclaration sur la façon dont il se propose de réagir à l'évaluation, conformément au paragraphe 25(3).
82. Dans l'hypothèse prudente où le ministre aurait pu recevoir le rapport d'évaluation le 1^{er} mai 2008 (le quatrième jour ouvrable suivant la fin de la réunion du COSEPAC tenue

¹¹⁴ Réponse à la p 6 [nos italiques]; voir également une description similaire à l'annexe 3 à la p 3.

¹¹⁵ Réponse, annexe 3 à la p 3.

en 2008), le ministre aurait alors été tenu de faire sa déclaration (conformément au paragraphe 25(3) de la LEP) au plus tard le 29 juillet 2008.

83. En revanche, dans l'hypothèse où le ministre aurait reçu le rapport annuel du COSEPAC pour 2007-2008 le 28 août, comme le Canada l'affirme, le délai aurait commencé à courir le 29 août¹¹⁶ et le quatre-vingt-dixième jour aurait été le 26 novembre. Selon l'inscription figurant dans le registre de la LEP¹¹⁷, l'« Énoncé de réaction – Ours blanc » du ministre a été présenté le 26 novembre 2008.
84. Eu égard à ce qui précède, le Secrétariat est d'avis qu'il reste des questions fondamentales en suspens au sujet de la façon dont le Canada a appliqué le paragraphe 25(3) de la LEP. La réponse du Canada renferme quelques renseignements qui s'appliquent de manière générale à la préparation des évaluations du COSEPAC et donne à penser que la *Loi sur les langues officielles* s'applique à l'affichage de l'évaluation et des motifs qui la sous-tendent dans le registre en ligne de la LEP, mais elle ne renferme aucune précision (ni aucune date) au sujet de ce qui s'est passé dans le cas de l'évaluation de l'ours blanc. Un dossier factuel comporterait des renseignements permettant de comprendre pourquoi la « date de réception »¹¹⁸ de l'évaluation par le ministre a été le 28 août 2008, soit quatre mois après la date à laquelle le COSEPAC a eu terminé son évaluation, y compris des renseignements sur la pertinence des annexes 4 et 5 et de certaines dispositions de la *Loi sur les langues officielles* en ce qui a trait à l'ours blanc.
85. Après que le ministre a communiqué sa réponse conformément au paragraphe 25(3) de la LEP, le GC décide de « confirmer l'évaluation et [d']inscrire l'espèce sur la liste », « de ne pas inscrire l'espèce sur la liste » ou de « renvoyer la question au COSEPAC pour renseignements supplémentaires ou pour réexamen »¹¹⁹. Le GC dispose de neuf mois à compter du moment où il reçoit l'évaluation du COSEPAC pour prendre cette décision. Si le délai de neuf mois expire avant que le cabinet ait pris sa décision, le paragraphe 27(3), qui porte inversion du fardeau de la preuve, s'applique et le ministre « modifie, par arrêté, la liste en conformité avec cette évaluation »¹²⁰.
86. L'auteur assimile l'achèvement de l'évaluation du COSEPAC à la réception de celle-ci par le GC : « aux termes de la LEP, dans les neuf mois suivants l'évaluation faite par le COSEPAC, le gouverneur en conseil doit *prendre des mesures*, sans quoi l'espèce visée est automatiquement inscrite sur la liste »¹²¹.

¹¹⁶ *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, paragraphe 27(2) : « Si le délai est exprimé en jours entre deux événements, sans qu'il soit précisé qu'il s'agit de jours francs, seul compte le jour où survient le second événement ».

¹¹⁷ Communication, note 25; réponse, annexe 7.

¹¹⁸ Réponse à la p 11 (Tableau 1. Rendement du Canada par rapport aux délais prévus par la LEP en ce qui concerne l'inscription de l'ours blanc en tant qu'une espèce préoccupante).

¹¹⁹ LEP, art 27(1.1).

¹²⁰ Voir *supra* para 54.

¹²¹ Communication à la p 5 [italiques dans l'original]. Voir également communication à la p 5 : « La LEP prévoit clairement qu'une espèce doit être inscrite neuf mois après la fin d'une évaluation faite par le COSEPAC [...] ».

87. Le paragraphe 27(2) impose d'autres obligations que le ministre doit remplir avant de présenter une recommandation au GC. Le paragraphe 27(1.1) prévoit implicitement que cette recommandation doit être formulée avant la décision du GC.

88. Par souci de commodité, l'article 27 de la LEP est reproduit ci-dessous :

27. (1) Sur recommandation du ministre, le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier la liste conformément aux paragraphes (1.1) et (1.2) soit par l'inscription d'une espèce sauvage, soit par la reclassification ou la radiation d'une espèce sauvage inscrite et le ministre peut, par arrêté, modifier la liste conformément au paragraphe (3) de la même façon.

(1.1) Sous réserve du paragraphe (3), dans les neuf mois suivant la réception de l'évaluation de la situation d'une espèce faite par le COSEPAC, le gouverneur en conseil peut examiner l'évaluation et, sur recommandation du ministre :

- a) confirmer l'évaluation et inscrire l'espèce sur la liste;
- b) décider de ne pas inscrire l'espèce sur la liste;
- c) renvoyer la question au COSEPAC pour renseignements supplémentaires ou pour réexamen.

(1.2) Si le gouverneur en conseil prend des mesures en application des alinéas (1.1)b) ou c), le ministre est tenu, avec l'agrément du gouverneur en conseil, de mettre dans le registre une déclaration énonçant les motifs de la prise des mesures.

(2) Avant de faire une recommandation à l'égard d'une espèce sauvage ou d'une espèce en péril, le ministre :

- a) prend en compte l'évaluation de la situation de l'espèce faite par le COSEPAC;
- b) consulte tout ministre compétent;
- c) si l'espèce se trouve dans une aire à l'égard de laquelle un conseil de gestion des ressources fauniques est habilité par un accord sur des revendications territoriales à exercer des attributions à l'égard d'espèces sauvages, consulte le conseil.

(3) Si, dans les neuf mois après avoir reçu l'évaluation de la situation de l'espèce faite par le COSEPAC, le gouverneur en conseil n'a pas pris de mesures aux termes du paragraphe (1.1), le ministre modifie, par arrêté, la liste en conformité avec cette évaluation.

89. Une simple lecture du paragraphe 27 en entier permet de penser que les exigences du paragraphe 27(2) ne devraient pas se traduire par un accroissement important du délai nécessaire pour que le GC reçoive l'évaluation du COSEPAC, eu égard, notamment, aux remarques formulées au cours du débat parlementaire au sujet de la disposition portant « inversion du fardeau de la preuve » après une période de neuf mois¹²². Cependant,

¹²² Communication aux pp 4-5.

l'auteur souligne que « le gouverneur en conseil a prétendu ne pas avoir "reçu" l'évaluation du COSEPAC avant le 3 février 2011, *près de trois ans après l'achèvement de l'évaluation du COSEPAC [...]* »¹²³.

90. Dans ce contexte, la réponse du Canada débute par la déclaration du ministre sur la façon dont il se propose de réagir à l'évaluation du COSEPAC, comme l'exige le paragraphe 25(3). Tel qu'il est mentionné plus haut¹²⁴, la procédure suivie par le Canada comporte des éléments non prévus par la LEP, comme le concept de la tenue de « consultations approfondies »¹²⁵. Selon l'énoncé de réaction publié en novembre 2008, « le ministre de l'Environnement transmettra l'évaluation du COSEPAC sur l'ours blanc au [GC] dès la fin des consultations »¹²⁶.
91. La réponse énonce la procédure relative à la tenue d'une consultation avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, mais ne renvoie à aucune disposition législative ou autre disposition juridique précise constituant le fondement de cette procédure¹²⁷, notamment par la mention des accords sur des revendications territoriales pertinents et des dispositions applicables.
92. Selon la réponse, la consultation vise à assurer le respect de l'obligation de consulter découlant de la *common law* et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹²⁸ : « [l]a portée appropriée de la consultation et de l'accommodement, le cas échéant, doit être proportionnelle à la solidité du droit autochtone que les groupes ont fait valoir et à la possibilité d'un effet préjudiciable sur ces droits »¹²⁹. Cependant, dans la réponse, cette analyse n'est pas appliquée au contexte de la décision d'inscrire l'ours blanc sur la liste des espèces en péril; de plus, il n'est nullement question dans la réponse de la façon dont la consultation, le cas échéant, a été tenue ou de la mesure dans laquelle elle a influé sur les décisions qui ont finalement été prises au sujet de l'inscription de l'ours blanc¹³⁰.
93. Dans sa réponse, le Canada « souhaite préciser » que le délai de neuf mois « commence lorsque le gouverneur en conseil reçoit l'évaluation et non le ministre »¹³¹ et que le GC confirme officiellement la réception d'une évaluation en prenant un décret¹³².

¹²³ Communication à la p 8 [italique dans l'original]; voir également la communication à la p 9.

¹²⁴ Voir *supra* para 29-31.

¹²⁵ Voir *supra* para 32.

¹²⁶ Réponse, annexe 7 à la p 1; voir *supra* para 40.

¹²⁷ Voir *supra* para 33.

¹²⁸ Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (RU) 1982, c 11.

¹²⁹ Réponse, annexe 3 aux p 5.

¹³⁰ Une récente décision de la Cour suprême du territoire du Yukon met en lumière les aspects procéduraux et les éléments de fond de l'obligation de consulter : voir *White River First Nation c Yukon Government*, 2013 YKSC 66 au para 108, en ligne :

<http://www.yukoncourts.ca/judgements/supreme/2007/2013_yksc_66_white_river_first_nation_v_yukon_government.pdf>.

¹³¹ Réponse à la p 9.

¹³² Réponse à la p 9. Voir réponse, annexe 9, « Décret accusant réception de l'évaluation faite conformément au paragraphe 23(1) de la Loi » (16 février 2011), *Gaz C II*, 430.

94. Comme le Secrétariat l'a souligné au sujet de l'article 25 de la LEP, le délai de neuf mois et la disposition portant inversion du fardeau de la preuve, soit le paragraphe 27(3), semblent relativement clairs à première vue. Cependant, la réponse du Canada montre que les procédures de consultation de celui-ci, y compris son processus de « consultations approfondies », peuvent avoir pour effet d'accroître sensiblement le délai relatif aux mesures devant être prises selon les alinéas 27(2)a) à c) avant que le gouverneur en conseil reçoive l'évaluation.
95. Une simple lecture de l'article 27 permet de penser que le GC aurait pu recevoir l'évaluation du COSEPAC en novembre 2008, mais la tenue de consultations approfondies a eu pour effet de reporter cette réception jusqu'au 3 février 2011, soit un délai de deux ans et deux mois au cours duquel des consultations ont eu lieu entre le ministre et les CGRF conformément au paragraphe 27(2). Après ce délai, le GC a accepté la recommandation du ministre le 27 octobre 2011, soit dans les neuf mois suivant la réception de l'évaluation, conformément au paragraphe 27(1.1).
96. Le Canada souligne que « l'auteur n'affirme pas que le Canada omet d'assurer l'application efficace » du paragraphe 27(2)¹³³.
97. Cependant, le Secrétariat a déjà décidé que les assertions de l'auteur respectaient les critères d'admissibilité du paragraphe 14(1)¹³⁴. En conséquence, le Secrétariat tient également compte de l'assertion relative au délai découlant des « consultations approfondies » tenues par le gouvernement du Canada, ainsi que des questions de fond signalées par suite de ces consultations, parce qu'elles sont liées à l'allégation concernant l'omission d'assurer l'application efficace de l'article 27 de la LEP.
98. Le REIR d'octobre 2011 comporte plusieurs éléments d'information pertinents aux fins de l'examen des assertions, notamment des renseignements contenus dans les commentaires du Nunavut selon lesquels, contrairement aux données invoquées par l'auteur, le degré de protection à accorder à l'ours blanc aux termes de la LEP serait moins élevé que celui que semblent commander d'autres données figurant dans l'évaluation du COSEPAC¹³⁵.
99. Le REIR de juillet 2011 fait état du protocole d'entente entre le Canada et le CGRFN, qui semble avoir eu une incidence sur l'application de la LEP, mais ne comporte aucun détail ou renseignement sur les dispositions juridiques en cause¹³⁶.
100. Finalement, les consultations ont eu pour effet de prolonger d'une autre période de deux ans et deux mois le délai de neuf mois prévu au paragraphe 27(3) de la LEP¹³⁷.

¹³³ Réponse à la p 15.

¹³⁴ Décision au para 38.

¹³⁵ Paragraphes 48 et 49, *supra*.

¹³⁶ Paragraphe 47, *supra*.

101. Le Secrétariat est d'avis qu'il reste des questions fondamentales en suspens au sujet de l'application de l'article 27 de la LEP par le Canada. Plus précisément, un dossier factuel permettrait d'en savoir plus long sur les procédures que le Canada a suivies pour déterminer les renseignements à prendre en compte pour en arriver à une décision fondée sur le paragraphe 27(1.1) de la LEP. Ainsi, après avoir consulté les CGRF, le GC aurait pu prendre la décision visée à l'alinéa 27(1.1)b) (soit la décision de ne pas inscrire l'espèce sur la liste) ou à l'alinéa c) (soit la décision de renvoyer la question au COSEPAC pour renseignements supplémentaires ou pour réexamen). Il a plutôt choisi de confirmer l'évaluation et d'inscrire l'espèce sur la liste (alinéa 27(1.1)a)) comme espèce préoccupante.
102. Un dossier factuel permettrait d'obtenir d'autres renseignements au sujet du rôle joué par les différents accords sur des revendications territoriales, les consultations, le protocole d'entente conclu avec le CGRFN ainsi que la « meilleure information accessible » qui figurait dans l'évaluation du COSEPAC et que le ministre devait également prendre en compte, conformément au paragraphe 27(2), au moment de présenter sa recommandation au GC. De plus, un dossier factuel fournirait de l'information plus détaillée sur les différentes consultations tenues au sujet de l'ours blanc et sur l'application des délais prévus au paragraphe 27(1.1) de la LEP. Il permettrait également de savoir quelle est la meilleure information accessible dont le COSEPAC a tenu compte lors de ses évaluations de 2002 et de 2008, notamment la date à laquelle un plan de gestion de l'ours blanc aurait pu être établi. Ce dossier permettrait aussi de mieux comprendre l'interaction entre les exigences de la LEP et l'obligation de consulter, notamment celle d'origine constitutionnelle, et de saisir le rôle des « consultations approfondies ». Le dossier factuel comporterait également des renseignements sur les consultations supplémentaires qui seraient nécessaires dans le cadre de la préparation du plan de gestion de l'ours blanc en raison des exigences découlant des accords sur des revendications territoriales, ainsi que des renseignements sur les effets possibles de ces consultations sur les délais fixés par la LEP¹³⁸.
103. En résumé, le Secrétariat a décidé qu'il reste des questions fondamentales en suspens au sujet de l'application de la *Loi sur les espèces en péril* par le Canada, notamment l'interaction entre la meilleure information accessible dont le COSEPAC a tenu compte, les retards du processus qui ont pu donner lieu à des résultats différents à la date de la communication, les ententes administratives ainsi que les dispositions juridiques et constitutionnelles ayant une incidence sur les exigences de la LEP. Ces renseignements concernant l'ours blanc pourraient également jeter un éclairage nouveau sur l'application de la LEP à d'autres espèces.
104. Comme le Secrétariat l'a souligné dans le contexte de la LEP, le processus de la LEP semble viser « à freiner le déclin d'une espèce pour éviter son extinction », de sorte que

¹³⁷ Paragraphe 95, *supra*.

¹³⁸ Voir *supra* para 46.

l'inscription en temps voulu d'une espèce est pertinente aux fins de l'application de la Loi¹³⁹.

105. Le Secrétariat commente maintenant d'autres questions que le Canada a soulevées dans sa réponse.

Position du Canada au sujet du COSEPAC

106. À la page 4 de sa réponse, le Canada affirme que « le Secrétariat ne fournit aucune explication quant à la manière dont il est arrivé à la conclusion que le COSEPAC était partie à l'Accord ». Le Secrétariat ne formule aucune conclusion de cette nature¹⁴⁰ mais s'il en était effectivement arrivé à cette conclusion, il n'aurait pas eu à fournir d'explications à ce sujet puisque l'article 14 ne l'exige pas. Pour déterminer l'admissibilité de la communication conformément au paragraphe 14(1), le Secrétariat tient compte uniquement des critères énumérés dans cette disposition.

107. La communication comporte une assertion selon laquelle la « meilleure information accessible » n'a pas été prise en compte lors de l'évaluation de la situation de l'ours blanc. Il n'est pas allégué dans la communication, de défaut d'appliquer le paragraphe 15(2) de la LEP, qui énonce que le COSEPAC « exécute sa mission en se fondant sur la meilleure information accessible sur la situation biologique de l'espèce [...] ».

108. Cependant, les renseignements que le COSEPAC (dont les membres sont nommés par le ministre¹⁴¹) a pris en compte pour faire son évaluation constituent également le fondement de la déclaration du ministre quant à la façon dont il se propose de réagir à l'évaluation (paragraphe 25(3) de la LEP). La définition de « rapport de situation » énoncée dans la LEP et reproduite ci-dessous renforce le lien entre la « meilleure information accessible » dont le COSEPAC a tenu compte et les décisions du ministre et du GC, qui sont fondées sur cette information :

« rapport de situation » : sommaire de la meilleure information accessible sur la situation d'une espèce sauvage, notamment les données scientifiques ainsi que les connaissances de collectivités et les connaissances traditionnelles des peuples autochtones, dont la forme et le contenu sont conformes aux exigences réglementaires prévues en application du paragraphe 21(2)¹⁴².

Aucun règlement ne semble avoir été pris au titre du paragraphe 21(2).

¹³⁹ SEM-06-005 (*Espèces en péril*), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (10 septembre 2007) à la p 10.

¹⁴⁰ Voir *supra* note 12.

¹⁴¹ LEP, art 16(1).

¹⁴² LEP, art 2(1) (« rapport de situation »)

109. La meilleure information accessible constitue le fondement des mesures que prend le GC en application du paragraphe 27(1.1) : si le GC confirme l'évaluation (à la lumière de l'information en question), l'information est acceptée¹⁴³; si le GC ne confirme pas l'évaluation, le ministre de l'Environnement « est tenu, avec l'agrément du [GC] », de mettre dans le registre une déclaration énonçant les motifs de cette décision¹⁴⁴.
110. La « meilleure information accessible » sur laquelle le COSEPAC se fonde pour exécuter sa mission constitue donc le point de départ essentiel du processus décrit dans la LEP. Comme le Canada le souligne, « [i]l n'est pas loisible au ministre de rejeter l'évaluation [du COSEPAC] et de substituer la sienne »¹⁴⁵. La mission du COSEPAC est énoncée dans la LEP et constitue la base de la responsabilité du Canada en ce qui a trait à la mise en œuvre de la Loi.
111. Dans le présent cas, le Secrétariat tient compte du rôle que le COSEPAC joue dans le régime d'application de la LEP, dans la mesure où ce rôle est visé par les assertions. Tenir compte du rôle du COSEPAC dans l'application de la LEP par suite de l'assertion de l'auteur n'équivaut nullement à affirmer que « le COSEPAC est partie à l'Accord ». Une telle affirmation supposerait que le Secrétariat se demande, dans le cadre de son évaluation régulière fondée sur l'article 14, si des entités créées par la loi sont parties à l'ANACDE. Il appert clairement de l'ANACDE que seules trois parties sont signataires de cet Accord¹⁴⁶. Dans le cas du Canada, le Secrétariat sait également que trois provinces ont signé l'Accord intergouvernemental canadien, ce qui lui permet de prendre en compte les assertions concernant la législation de l'environnement de ces provinces. Le COSEPAC ne semble pas posséder les attributs d'une entité souveraine qui obligerait le Secrétariat à se demander s'il est partie à l'Accord. Le Secrétariat tient plutôt compte du COSEPAC et de la mission que celui-ci exécute uniquement dans le contexte des assertions valides selon lesquelles une partie à l'Accord, en l'occurrence, le Canada, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.
112. En ce qui a trait aux commentaires que la partie a formulés et qui sont cités plus haut au paragraphe 17, le Secrétariat exerce toujours ses fonctions de manière neutre, impartiale et approfondie. Le Secrétariat examine toujours à fond les documents et renseignements dont il est saisi et fournit des motifs à l'appui de ses conclusions. Dans tous les cas où un membre du personnel du Secrétariat ayant participé à l'évaluation d'une communication aurait pu avoir, avec une partie ou avec l'auteur, des rapports susceptibles de nuire à l'exercice impartial des fonctions de ce membre au cours du processus relatif aux communications sur les questions d'application, ce membre s'est récusé. Les affirmations de la partie au sujet du manque d'objectivité du Secrétariat ne sont pas justifiées et ne sont pas fondées non plus. Le Secrétariat n'a pas le moindre intérêt dans l'issue des

¹⁴³ LEP, art 27 (1.1)(a).

¹⁴⁴ LEP, art 27(1.1)(b) et (c).

¹⁴⁵ Réponse à la p 6.

¹⁴⁶ Le préambule de l'Accord débute par la mention des gouvernements du Canada, des États-Unis d'Amérique et des États-Unis du Mexique.

communications, ni même dans les réponses des parties, et évalue toujours de manière totalement objective les renseignements fournis tant par l'auteur que par la partie.

113. Les parties ont affirmé à maintes reprises que le processus relatif aux communications sur les questions d'application est un processus non contradictoire. En conséquence, les commentaires visant à attaquer la neutralité du Secrétariat, notamment les affirmations sans fondement en ce sens, n'ont pas leur place dans le processus relatif aux communications sur les questions d'application. Les commentaires de ce genre sont plutôt formulés dans le contexte des procédures contradictoires au cours desquelles une partie conteste la juridiction d'un tribunal ou la capacité d'un juge de rendre une décision équitable.
114. La lettre datée du 30 mars 2012 que le sous-ministre adjoint des Affaires internationales à Environnement Canada, a envoyée au président du COSEPAC, laquelle lettre constitue l'annexe 2 de la réponse du Canada et est mentionnée à la page 3 de celle-ci, n'a rien à voir avec les questions dont le Secrétariat a tenu compte conformément à l'article 14. Plus précisément, l'affirmation selon laquelle « [é]tant donné que le COSEPAC est un organisme indépendant du gouvernement du Canada, Environnement Canada ne le considère pas comme une partie à [l'ANACDE] » [notre traduction] laisse entendre que le statut du COSEPAC est en litige. Bien au contraire, tel qu'il est mentionné plus haut, pour différentes raisons, la question de savoir si le COSEPAC est ou non partie à l'ANACDE n'est pas pertinente quant au processus prévu à l'article 14.

La position du Canada selon laquelle « [l]a mission du COSEPAC ne constitue pas une législation de l'environnement »

115. Le Canada affirme que, « [a]ux fins de la présente réponse », le paragraphe 15(2) de la LEP « ne constitue pas une législation de l'environnement » au sens du paragraphe 45(2) de l'ANACDE¹⁴⁷. Il est difficile de savoir si le Canada considère le paragraphe 15(2) de la LEP comme une « législation de l'environnement » pour des fins autres que la réponse.
116. Selon le paragraphe 45(2) de l'ANACDE, l'expression « législation de l'environnement » désigne, pour l'application du paragraphe 14(1),
- a) [...] toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant [...] (iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat, [...].

À l'alinéa 45(2)c), il est précisé que « [l]a question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas a) et b) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie ».

¹⁴⁷ Réponse à la p 6.

117. Cependant, il est parfois impossible de déterminer l'objet premier d'une disposition sans tenir compte du contexte législatif de celle-ci, ce qui peut donner lieu à des problèmes liés à l'interprétation de l'alinéa *c*) de la définition précitée de l'article 45. Dans le cas du paragraphe 15(2) de la LEP, pour déterminer l'objet général de la disposition obligeant le COSEPAC à exécuter « sa mission en se fondant sur la meilleure information accessible », il faut examiner le contexte législatif de cette disposition, soit la détermination et la classification des espèces en péril en vue de prendre des mesures pour les protéger, conformément aux autres dispositions de la LEP. Le COSEPAC exécute sa mission afin de réaliser l'objet que vise la LEP¹⁴⁸.
118. Même si le Canada affirme dans sa réponse que « l'objet premier du paragraphe 15(2) est d'établir les responsabilités fonctionnelles du COSEPAC en tant qu'organisme scientifique indépendant et [que], par conséquent, il constitue une mesure administrative et non une législation de l'environnement »¹⁴⁹, le législateur a établi cette mission au soutien du rôle plus vaste que constitue la mise en œuvre de la LEP, dont l'objet est énoncé à l'article 6.
119. Bien que le Secrétariat ne soit pas une cour de justice et qu'il ne soit pas lié par des précédents lorsqu'il rédige ses décisions, il répond ici à la citation par le Canada de la décision rendue dans SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*)¹⁵⁰.
120. Dans *Exploitation minière au Québec*, le Secrétariat a conclu que certaines dispositions de la *Loi sur les mines* du Québec semblent concerner « l'obligation de présenter des rapports à propos de questions autres que la protection de l'environnement » et qu'une autre disposition « se contente de définir les pouvoirs des inspecteurs »¹⁵¹. Le Secrétariat a ajouté ce qui suit : « [O]n peut considérer que [cette dernière disposition] guide l'analyse du Secrétariat [...] en ce qui concerne l'application efficace de la législation de l'environnement en question »¹⁵². Le Secrétariat distingue la situation examinée dans *Exploitation minière au Québec* d'avec celle qui est décrite dans la communication concernant la *Protection de l'ours blanc* au motif que, contrairement à la *Loi sur les mines*, qui traite d'un vaste éventail de sujets, dont l'industrie de l'exploitation minière, la LEP est manifestement visée par la définition de « législation de l'environnement » énoncée au paragraphe 45(2), notamment en raison de l'objet qu'elle vise¹⁵³.
121. Dans la décision qu'il a rendue en vertu du paragraphe 15(1) en réponse à la communication relative au *Maïs transgénique à Chihuahua*, le Secrétariat a souligné que « l'établissement d'un régime administratif global » [notre traduction] dans le cadre de la

¹⁴⁸ Voir *supra* para 52 [LEP, art 6 (« Objet »)].

¹⁴⁹ Réponse à la p 6.

¹⁵⁰ Voir *supra* para 24.

¹⁵¹ SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (20 octobre 2009) à la p 6.

¹⁵² *Ibid*, note 29.

¹⁵³ Voir la décision au para 32.

loi sur la biosécurité des organismes génétiquement modifiés (LBOGM) du Mexique « ne semble pas être considéré comme une fin en soi » [notre traduction]¹⁵⁴. Le Secrétariat a plutôt évoqué l'objet global de la LBOGM, qui était la prévention ou la diminution des risques que la présence d'organismes génétiquement modifiés pouvait représenter pour la santé humaine ou pour l'environnement. Le Secrétariat pouvait donc considérer comme « législation de l'environnement » les dispositions intégrées dans ce que la partie a appelé un régime administratif. Le Secrétariat n'abandonne pas automatiquement la prise en compte d'une assertion concernant une disposition simplement parce que celle-ci est appliquée par un organisme autre que le ministère de l'environnement en cause. Le statut de la personne ou de l'organisme chargé de l'application d'une disposition ne permet pas en soi de trancher la question de savoir si la disposition en cause constitue une « législation de l'environnement ».

122. Exclure la mission du COSEPAC de la place qu'elle occupe dans le régime législatif général de la LEP aurait pour effet d'isoler artificiellement l'évaluation des espèces des autres fonctions faisant partie du processus de la LEP. Sans l'évaluation de la situation biologique de l'espèce, les mesures subséquentes exigées par la Loi ne reposeraient sur aucun fondement.

123. Le Secrétariat demeure convaincu que le paragraphe 15(2) de la LEP tombe sous le coup de la définition de « législation de l'environnement » énoncée dans l'ANACDE et a donc également tenu compte de cette assertion et de l'existence de questions fondamentales demeurées en suspens au sujet de son application, questions qui justifient de recommander la constitution d'un dossier factuel.

La position du Canada sur d'autres aspects de la décision

124. Dans la section de sa réponse intitulée « Positions sur d'autres aspects de la décision », le Canada fait valoir que le Secrétariat a eu tort de décider qu'il y avait « une situation récurrente *au moment de la communication* »¹⁵⁵ et affirme qu'il y a lieu d'établir une distinction entre l'action ou l'inaction permanente et les effets permanents de celle-ci, lesquels ne seraient pas visés par l'ANACDE¹⁵⁶.

125. Le Secrétariat a examiné dans la décision la question de savoir s'il est allégué, dans la communication, que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Il commente plus longuement la question aux paragraphes 69 et 70, ci-dessus.

¹⁵⁴ SEM-09-001 (*Mais transgénique à Chihuahua*), Décision en vertu du paragraphe 15(1) (20 décembre 2010) au para 54.

¹⁵⁵ Réponse à la p 10, citant la décision au para 31 [italiques dans la réponse du Canada].

¹⁵⁶ Réponse à la p 13.

126. En ce qui a trait aux recours privés, le Canada mentionne dans sa réponse que le Secrétariat n'a pas pris en considération les différents recours privés qui étaient accessibles à l'auteur conformément à l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE¹⁵⁷.
127. L'alinéa 14(2)c) n'exige pas un examen exhaustif de tous les recours privés accessibles à l'auteur; il exige que le Secrétariat « cherche à déterminer [...] si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés ».
128. Le Secrétariat a dûment tenu compte de l'alinéa 14(2)c) dans la décision¹⁵⁸. De l'avis du Secrétariat, contrairement à ce que le Canada fait valoir, l'omission de la part de l'auteur de solliciter le contrôle judiciaire des décisions du ministre ou du GC n'entraîne pas nécessairement le rejet d'une communication, eu égard, notamment, aux coûts importants que ce recours est susceptible d'occasionner.
129. Le Secrétariat estime que la présentation au COSEPAC d'une demande d'évaluation de l'ours blanc conformément au paragraphe 22(1) de la LEP, selon la proposition du Canada, n'était ni utile ni souhaitable. L'auteur invoque l'omission d'appliquer la LEP en se fondant en partie sur une évaluation qui a été faite par le COSEPAC. Une demande d'évaluation distincte porterait indirectement sur l'évaluation faite par le COSEPAC, alors que la question est traitée directement dans la communication. Le Secrétariat estime également que la présentation au COSEPAC d'une demande d'évaluation au titre du paragraphe 28(1) de la LEP, au motif que la survie d'une espèce est menacée de « façon imminente », ne s'applique pas non plus aux assertions de l'auteur.
130. Le Canada termine sa réponse en affirmant que l'interprétation des mots « meilleure information accessible » et celle de l'article 27 de la LEP sont des questions de droit dont le Secrétariat ne devrait pas tenir compte, parce que le processus relatif aux communications sur les questions d'application n'est pas conçu pour traiter des questions de droit¹⁵⁹. Le Canada cite dans sa réponse la décision que le Secrétariat a rendue à l'égard de la communication concernant la *Loi sur les espèces en péril*¹⁶⁰ et selon laquelle « le langage et les antécédents législatifs de l'article 27 de la LEP » étaient des questions de droit à l'examen desquelles le processus des communications relatives aux questions d'application se prêtait mal. Le Secrétariat a également précisé, dans cette même décision, qu'il

ne tranche pas la question plus large de savoir si l'article 27 de la LPE peut donner lieu à une allégation qui serait admissible à un examen dans le cadre du processus [des communications sur les questions d'application]. Il conclut simplement que les allégations formulées par les auteurs dans la présente communication en ce qui a trait à

¹⁵⁷ Réponse à la p 14.

¹⁵⁸ Décision aux para 62-66.

¹⁵⁹ Réponse à la p 15.

¹⁶⁰ SEM-06-005 (*Espèces en péril*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (11 décembre 2006) à la p 5.

l'interprétation de l'article 27 de la LEP ne soulèvent pas une question d'application factuelle que le Secrétariat peut examiner au titre de l'article 14¹⁶¹.

Alors que les allégations formulées dans la communication relative à la *Loi sur les espèces en péril* portaient sur l'omission générale d'appliquer les dispositions de la LEP touchant l'inscription relativement à 46 espèces, celles de la communication concernant la *Protection de l'ours blanc* se rapportent à l'application de la LEP dans le contexte d'une question d'application factuelle bien précise.

IV. RECOMMANDATION

131. Pour les motifs exposés dans la présente décision, le Secrétariat conclut, après avoir examiné la communication et la réponse, qu'il reste des questions fondamentales en suspens au sujet de l'application par le Canada des dispositions suivantes de la LEP :

Paragraphe 15(2) (voir les paragraphes 61 et 64 ci-dessus);
Paragraphe 25(3) (voir le paragraphe 84 ci-dessus);
Article 27 (voir les paragraphes 68 et 101 ci-dessus).

La constitution d'un dossier factuel est donc justifiée afin de recueillir des renseignements supplémentaires au sujet des questions soulevées dans la communication SEM-11-003 (*Protection de l'ours blanc*) et elle est nécessaire pour permettre un examen approfondi des allégations selon lesquelles le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa *Loi sur les espèces en péril*, y compris les dispositions susmentionnées concernant la gestion de l'ours blanc et son inscription au registre en temps voulu. Conformément au paragraphe 15(2) et à la ligne directrice 19.4, le Conseil dispose de 60 jours ouvrables, soit jusqu'au 21 février 2014, pour voter sur la question de savoir s'il donne ou non instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel.

Respectueusement soumis le 7 novembre 2013.

Le Secrétariat de la Commission de la coopération environnementale

(*original signé*)
Par : Irasema Coronado, Ph.D.
Directrice exécutive

¹⁶¹ *Ibid.*