

Raisons motivant la directive du Conseil, adoptée aux deux tiers des voix, concernant la communication SEM 11 003 (Protection de l'ours blanc)

Conformément à son engagement en matière de transparence et en sa qualité d'organe directeur de la Commission de coopération environnementale (CCE) chargé de surveiller la mise en œuvre de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (« ANACDE » ou « l'Accord »), le Conseil de la CCE (le « Conseil ») rend publiques, par les présentes, les raisons motivant sa directive au Secrétariat de la CCE, adoptée au deux tiers des voix, concernant la communication SEM-11-003 (*Protection de l'ours blanc*).

1. 1. La notification du Secrétariat formulée en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE

Dans la notification que le Secrétariat a transmise au Conseil le 7 novembre 2013, en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, il lui a indiqué que la constitution d'un dossier factuel était justifiée en fonction des allégations formulées dans la communication SEM-11-003 (*Protection de l'ours blanc*), voulant que le Canada omette d'assurer l'application efficace de sa *Loi sur les espèces en péril* (LEP) relativement à l'inscription de l'ours blanc à titre d'espèce préoccupante.

1. 2. La directive du Conseil au Secrétariat

Le Conseil a tenu un vote dans le cadre duquel il a décidé de ne pas autoriser la constitution d'un dossier factuel relativement à ladite communication, aux motifs que cette constitution :

- a) répéterait l'information que contient déjà la réponse du Canada en date du 23 janvier 2013;
- b) serait redondante, étant donné l'information qui est déjà du domaine public au sujet du processus d'évaluation et de la prise en compte de la meilleure information disponible par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (le « COSEPAC » ou le « Comité ») en vue d'évaluer la situation de l'ours blanc, comme le prouve la lettre transmise au Secrétariat le 22 janvier 2013;
- c) dépasserait les compétences du Secrétariat, car certaines questions qu'il estime être des « questions fondamentales en suspens » sont destinées à obtenir des détails sur les processus décisionnels gouvernementaux et les délibérations du Cabinet dont la divulgation est protégée, ce que n'autorise pas l'article 39 de l'ANACDE;
- d) représenterait une utilisation inefficace des ressources publiques étant donné qu'une telle constitution de dossier factuel se fonderait sur de l'information que contient déjà le dossier public.

1. 3. Résumé de la lettre du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada

Dans une lettre datée du 22 janvier 2013, le président du COSEPAC décrit le rôle que joue ce comité dans le cadre de la LEP, fait état de sa composition et de ses compétences, et expose le processus suivi au cours de l'évaluation de l'ours blanc à titre d'espèce préoccupante. Cette lettre a particulièrement trait aux allégations de l'auteur concernant la prise en compte de la meilleure information disponible par le Comité.

La lettre mentionne que le COSEPAC est un organe consultatif national indépendant qui fait annuellement part des résultats d'évaluations d'espèces au ministre de l'Environnement. Ces évaluations sont réalisées par des biologistes, dont des spécialistes des connaissances traditionnelles autochtones, qui siègent à onze sous-comités de spécialistes et doivent, de par la loi, exercer leur pouvoir discrétionnaire de manière indépendante. Pour ce qui est de l'ours blanc, le processus de collecte, d'examen et d'évaluation de la meilleure information disponible s'est déroulé de façon rigoureuse et conforme aux termes du paragraphe 15(2) de la LEP. Le COSEPAC a commandé en 2006 l'établissement du rapport sur la situation de l'ours blanc à la suite d'un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel. L'établissement de la version préliminaire du rapport a pris fin en 2007 et elle a été transmise aux autorités fédérales, provinciales et territoriales chargées des études scientifiques sur l'ours blanc et de sa gestion, ainsi qu'à des conseils de gestion de la faune et à des scientifiques afin qu'ils puissent formuler des observations à son sujet. Le rapport a par la suite subi des modifications en fonction des observations recueillies, et il leur a été retransmis pour connaître à nouveau leur opinion. La deuxième version du rapport a été présentée au Sous-comité de spécialistes des mammifères terrestres du COSEPAC chargé d'analyser les rapports sur l'ours blanc. Les discussions de ce sous-comité ont porté sur le nombre d'unités désignables, la population d'ours blancs et les modèles de changements climatiques, ainsi que sur un important apport de compétences en matière de connaissances traditionnelles autochtones. Tenant compte de ces discussions, une autre version du rapport a été soumise à l'examen des membres du COSEPAC au cours d'une réunion d'évaluation tenue en avril 2008. Après de longues discussions sur les preuves fournies dans le rapport de situation, les membres ont voté à propos des unités désignables et de la situation de l'espèce; les deux questions nécessitant une majorité des deux tiers pour que le COSEPAC prenne une décision. En résumé, l'information sur laquelle s'est fondée l'évaluation a fait l'objet de plusieurs examens par diverses autorités et divers scientifiques indépendants.

À la lettre du COSEPAC était annexée un article de J.A. Hutchings et M. Festa-Bianchet publié en 2009 dans la revue scientifique *Dossiers environnement* (dont un résumé en français et l'article complet en anglais sont consultables à l'adresse

<http://www.nrcresearchpress.com/doi/full/10.1139/A09-002>), lequel examine la démarche scientifique du COSEPAC relativement à l'évaluation d'espèces en menant une analyse comparative des démarches qui ont cours au Canada et aux États-Unis, ainsi qu'au sein de l'Union *internationale pour la conservation de la nature (UICN)*. L'article fait état de l'examen de l'évaluation de la situation de l'ours blanc par le COSEPAC et mentionne quatre facteurs qui distinguent l'analyse scientifique de ce comité : 1) le plus large éventail de catégories d'espèces dont la situation doit être évaluée aux termes de la LEP; 2) les différentes définitions des catégories de situation, étant donné qu'au Canada une menace d'extinction est établie à un seuil plus élevé et que cela dépend en partie de l'absence d'une mesure préventive; 3) l'utilisation de critères quantitatifs similaires à ceux de l'UICN au lieu de critères qualitatifs;

4) une aire de répartition géographique canadienne comprenant 13 des 19 sous-populations d'ours blancs recensées à l'échelle mondiale.

L'article apporte également des éclaircissements sur une allégation formulée dans la communication, laquelle a trait à la prise en compte de la « meilleure information disponible », et, plus particulièrement, le fait que le COSEPAC ait prétendument omis de prendre en considération, dans son évaluation de 2008, une étude menée par Amstrup et coll. (2007) sur les changements que pourrait subir l'habitat de l'ours blanc. À ce sujet, l'article mentionne que le COSEPAC a bel et bien pris en considération ladite étude et indique que les conclusions de cette dernière peuvent être perçues comme un prototype, car le modèle d'évaluation utilisé exige l'opinion de divers spécialistes pour pouvoir le considérer comme « définitif », or, l'étude Amstrup n'a donné lieu qu'au jugement d'un seul spécialiste de l'ours blanc pour soutenir les projections.

En conclusion, le COSEPAC a recommandé au ministre de l'Environnement d'inscrire l'ours blanc sur la liste des espèces préoccupantes compte tenu des principales menaces auxquelles fait face cette espèce, à savoir : 1) la diminution de la glace marine causée par les changements climatiques, notamment pour les sous-populations se trouvant dans le sud de l'aire de répartition géographique de l'espèce; 2) la surchasse des sous-populations du Canada et du Groenland; 3) les menaces à l'habitat qui découlent du développement industriel.

1. 4. Réponses aux « questions fondamentales en suspens »

Les tableaux ci-dessous énumèrent les « questions fondamentales en suspens » qu'a relevées le Secrétariat, avec des indications permettant de situer où se trouvent ces questions. *(Les numéros de paragraphe renvoient à ceux que contient la notification du Secrétariat rédigée en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE).*

A. Information fournie dans la réponse du Canada

Extraits des « questions fondamentales en suspens » tirés de la notification du Secrétariat	Emplacement de l'information
Paragraphe 67 : « 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. »	Page 9 de la réponse du Canada

Paragraphe 101 : « 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)<i>b</i>) (soit la décision de ne pas inscrire l'espèce sur la liste) ou à l'alinéa <i>c</i>) (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)<i>a</i>)] comme espèce préoccupante. »	Annexes 9 à 11 de la réponse du Canada
Paragraphe 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 procédure, notamment par la mention des accords sur des revendications territoriales pertinents et des dispositions applicables. »	Annexes 9 à 11 de la réponse du Canada
Paragraphe 92 : « Selon la réponse, la consultation vise à assurer le respect de l'obligation de consulter découlant de la <i>common law</i> et de l'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> : "[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". 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 blanc. »	Annexes 9 à 11 de la réponse du Canada

Paragraphe 84 :	Annexes 4 et 5
« 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 <i>Loi sur les langues officielles</i> 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. »	de la réponse du Canada

B. Information fournie par le COSEPAC

Extraits des « questions fondamentales en suspens » tirés de la notification du Secrétariat	Emplacement de l'information
Paragraphe 59 :	Lettre du COSEPAC au Secrétariat en date du 22 janvier 2013
« 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 ... »	
Paragraphe 61 :	Lettre du COSEPAC et l'ensemble la
« on ne sait pas dans quelle mesure le Canada a pris	pièce A de la communication SEM-11-003 (<i>Protection de l'ours blanc</i>)

l'étude [d'Amstrup] 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" »	
Paragraphe 64 : « 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 »	Article de J.A. Hutchings et de M. Festa-Bianchet annexé à la lettre du COSEPAC (http://www.nrcresearchpress.com/doi/full/10.1139/A09-002)

C. Caractère confidentiel du processus gouvernemental de prise de décisions visé à l'article 39 de l'ANACDE

Extraits des « questions fondamentales en suspens » tirés de la notification du Secrétariat	Emplacement de l'information
Paragraphe 59 : " ... 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. »	(S.O.) Processus de prise de décisions gouvernemental confidentiel

Paragraphe 64 : « 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. »	(S.O.) Processus de prise de décisions gouvernemental confidentiel
Paragraphe 64 : - « 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. »	(S.O.) Processus de prise de décisions gouvernemental confidentiel
Paragraphe 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. »	(S.O.) Processus de prise de décisions gouvernemental confidentiel

D. Exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire visé à l'alinéa 45(1)a) de l'ANACDE

Extrait des « questions fondamentales en suspens » tirés de la notification du Secrétariat	Emplacement de l'information
Paragraphe 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. »	Annexes 4 et 5 de la réponse du Canada

E. Information se trouvant dans le dossier public

Extraits des « questions fondamentales en suspens » tirés de la notification du Secrétariat	Emplacement de l'information
Paragraphe 66 : « elles [la communication et la réponse] ne disent rien non plus au sujet des consultations qui devaient avoir lieu au printemps 2005. »	<i>Gazette du Canada</i> en date du 27 juillet 2005, notamment la page 1770
Paragraphe 67 : « Elle ne dit pas non plus si le Canada a “examin[é] 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 <i>Gazette du Canada</i> en janvier 2005. »	<i>Gazette du Canada</i> en date du 27 juillet 2005, notamment la page 1770
Paragraphe 77 :	Article 120 de la LEP et la partie II de la <i>Loi sur les langues</i>

« La réponse ne renvoie à aucune disposition précise de la <i>Loi sur les langues officielles</i> qui énoncerait la façon dont celle-ci s'applique à la communication. »	<i>officielles</i>, notamment les articles 11 à 13
Paragraphe 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 procédure, notamment par la mention des accords sur des revendications territoriales pertinents et des dispositions applicables. »	Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, article 5 de la partie 3