

[TRADUCTION NON-OFFICIELLE]

**COMMUNICATION PRÉSENTÉE À LA COMMISSION DE COOPÉRATION
ENVIRONNEMENTALE EN VERTU DE L'ARTICLE 14 DE L'ACCORD NORD-
AMÉRICAIN DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT**



Photo : Brendan Cummings

Présentée par le :

Center for Biological Diversity

30 novembre 2011

Préparée par :

Sarah Uhlemann, avocate
Kassie Siegel, directrice, *Climate Law Institute*
Brendan Cummings, conseiller juridique principal
Center for Biological Diversity
C.P. 549
Joshua Tree, CA 92252-0549, États-Unis
Tél. : (760) 366-2232 / Téléc. : (760) 366-2669
ksiegel@biologicaldiversity.org
bcummings@biologicaldiversity.org

INTRODUCTION

Aux termes de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le *Center for Biological Diversity* (Centre pour la diversité biologique; ci-après, le « CBD » ou le « Centre ») présente la communication suivante au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE).

Le CBD demande qu'il soit conclu que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP), loi nationale canadienne relative aux espèces sauvages en danger de disparition, en ayant omis d'inscrire en temps voulu l'ours blanc sur la liste des espèces en voie de disparition ou menacées et de le protéger en conséquence (voir *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, c. 29). Le Canada abrite les deux tiers de la population mondiale d'ours blancs; la survie de cette espèce est gravement compromise par les menaces incontestables qu'engendrent les changements climatiques. Les changements climatiques ont déjà eu dans l'Arctique des effets néfastes plus graves et plus rapides que dans le reste du monde et la hausse des températures a entraîné un rétrécissement rapide de l'habitat de glace de mer dans l'Arctique, dont dépend l'ours blanc. Les preuves scientifiques démontrent que la tendance à la diminution de l'effectif de l'espèce ne fera que s'aggraver à mesure que les émissions de gaz à effet de serre s'accumuleront dans l'atmosphère au cours des décennies à venir.

Face à cette menace bien documentée et croissante, le *Polar Bear Specialist Group* (PBSG, Groupe de spécialistes de l'ours blanc) de l'Union mondiale pour la nature (UICN), réunissant les plus importants scientifiques du monde qui sont spécialistes de cette espèce, a décidé à l'unanimité en 2005 d'accorder à l'ours blanc le statut d'espèce vulnérable, ce qui est l'équivalent du statut d'espèce menacée aux termes de la LEP canadienne. De plus, les États-Unis ont désigné l'ours blanc espèce menacée en vertu de la *U.S. Endangered Species Act* (ESA, Loi des États-Unis sur les espèces en voie de disparition) en 2008. Or, en dépit des preuves croissantes de la tendance à la diminution des populations de l'espèce et des menaces imminentes qui pèsent sur celle-ci, et après des années de retard, le Canada s'est récemment borné à accorder à l'ours blanc le statut d'espèce préoccupante, au lieu du statut d'espèce menacée ou en voie de disparition, refusant ainsi d'assurer quelque protection notable que ce soit à l'ours blanc sous le régime de la LEP, en violation des exigences claires imposées par cette loi. Le Centre demande à la CCE d'ordonner la constitution d'un dossier factuel pour examiner et documenter l'omission, par le Canada, d'assurer en temps voulu à l'ours blanc une protection adéquate selon les exigences imposées par la LEP.

ÉNONCÉ DES FAITS ET DU DROIT

A. L'ours blanc en péril et les menaces qui pèsent sur lui

L'ours blanc (*Ursus maritimus*), aussi appelé ours polaire, habite les eaux recouvertes de glace de l'Arctique circumpolaire. Environ 60 % de la population mondiale de 20 000 à 25 000 ours blancs vivent sur le territoire canadien, depuis le détroit de Davis jusqu'à la mer de Beaufort et jusqu'à l'extrémité méridionale de la baie d'Hudson¹. L'espèce est subdivisée en 19 sous-populations géographiquement, écologiquement et parfois génétiquement distinctes et 13 de ces sous-populations sont présentes au Canada². Plusieurs des 13 sous-populations franchissent les

frontières nationales, notamment la sous-population du sud de la mer de Beaufort, qui est présente tant dans l'État américain de l'Alaska que dans le territoire canadien du Yukon.

L'ours blanc est grandement adapté à la glace de mer et dépend beaucoup de cet habitat pour sa survie. Ses principales sources de nourriture sont les phoques qui vivent sur la banquise, notamment les phoques annelés et barbus³. En plus d'utiliser la glace de mer comme plate-forme pour la chasse de ces phoques, l'ours polaire dépend de cette glace pour l'accouplement et la reproduction, et parfois comme aire de mise bas, ainsi que comme plate-forme pour les déplacements sur de grandes distances⁴. Or, le déclin rapide de la glace de mer arctique causé par le réchauffement planétaire nuit à l'ours polaire et continuera à le faire. Présentement, au moins sept des 13 sous-populations qui vivent sur le territoire canadien sont probablement en déclin⁵. Les scientifiques estiment que, si la tendance à la fonte se maintient dans l'Arctique, la population mondiale d'ours blancs aura diminué de plus des deux tiers d'ici 2050 et l'espèce sera presque disparue d'ici la fin du siècle⁶. Qui plus est, ces sombres prédictions représentent vraisemblablement une sous-estimation des risques auxquels cette espèce est confrontée, car elles sont fondées sur des modèles climatiques qui sous-estiment considérablement les taux de disparition de la glace de mer par rapport aux taux réels observés⁷.

B. Réactions internationales et provinciales au déclin prédit de l'ours blanc

En 2005, le PBSG de l'UICN a décidé à l'unanimité d'accorder à l'ours blanc le statut d'espèce vulnérable en raison d'une [traduction] « réduction suspectée de la population de l'ordre de >30 % sur trois générations (45 ans) », principalement imputable aux changements climatiques⁸. Le classement dans le « groupe des espèces vulnérables (*Vulnerable*) » de l'UICN « équivaut à la catégorie “espèce menacée” » sous le régime de la LEP⁹. En 2008, l'UICN a confirmé ce statut. En 2008 également, la province du Manitoba a désigné l'ours blanc comme espèce menacée en vertu de sa *Loi sur les espèces en voie de disparition* et, en 2009, l'Ontario a également désigné l'espèce comme étant menacée.

De plus, ainsi qu'il est mentionné plus haut, en 2008, en réponse à une pétition présentée par le CBD, le *U.S. Fish & Wildlife Service* (FWS, Service de la pêche et de la faune des États-Unis) a désigné l'ours blanc comme espèce menacée en vertu de l'ESA [voir *Endangered Species Act*, 73 Fed. Reg., p. 28212 – 15 mai 2008]. D'après les [traduction] « meilleures données scientifiques et commerciales disponibles » à l'époque, les États-Unis ont conclu que l'ours blanc était « susceptible de devenir en danger de disparition dans l'ensemble de son aire de répartition » en l'espace de 45 ans, principalement à cause de la perte d'habitat de glace de mer attribuable aux changements climatiques [*ibid.*, p. 28293; p. 28253–28254]. Les États-Unis concluaient aussi que [traduction] « la chasse aggrave vraisemblablement les effets de la perte d'habitat dans plusieurs sous-populations » [*ibid.*, p. 28280].

C. La Loi sur les espèces en péril

La *Loi sur les espèces en péril* (LEP) a été promulguée en 2002 afin « d'empêcher la disparition des espèces indigènes [...] et des populations géographiquement distinctes d'espèces sauvages du Canada » et « de prévoir le rétablissement des espèces en voie de disparition ou menacées » [*Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, c. 29, Sommaire]. Plusieurs centaines d'espèces sont inscrites sur la liste de la LEP comme espèces menacées, en voie de disparition ou

préoccupantes; la LEP prévoit des mesures de protection des espèces inscrites ainsi que de leur habitat et institue un processus d'inscription d'espèces additionnelles [voir c. 29, Annexe I].

1. Mesures de protection des espèces inscrites sur la liste de la LEP

La LEP accorde des degrés de protection différents aux espèces selon les catégories dans lesquelles elles sont inscrites. Pour les espèces menacées et en voie de disparition, elle interdit « de tuer un individu » d'une espèce inscrite, « de lui nuire, de le harceler, de le capturer ou de le prendre », ainsi que « d'endommager ou de détruire la résidence » de cet individu sur le territoire domanial ou les terres provinciales ou territoriales désignées¹⁰ [par. 32(1), art. 33, 34, 35]. De plus, le ministre doit élaborer, à l'égard de toute espèce menacée ou en voie de disparition, un programme de rétablissement et un plan d'action énonçant les objectifs en matière de population et les menaces, décrivant une stratégie pour faire face à ces menaces et désignant « l'habitat essentiel de l'espèce » [par. 37(1), al. 41(1)*b*) à *d*)]. La LEP interdit ensuite « de détruire un élément de l'habitat essentiel » situé sur le territoire domanial ou sur les autres territoires que le gouvernement désigne [al. 58(1)*a*)]. Le ministre doit publier le programme de rétablissement et la désignation de l'habitat essentiel dans l'année qui suit l'inscription pour une espèce en voie de disparition et dans les deux ans qui suivent l'inscription pour une espèce menacée [par. 42(1)].

La LEP prévoit également l'inscription d'« espèces préoccupantes », mais n'institue à l'égard de celles-ci aucune mesure de protection notable. Le ministre « est tenu d'élaborer un plan de gestion » qui comporte « les mesures qu'il estime indiquées pour la conservation de l'espèce » dans les trois ans suivant l'inscription de cette dernière comme espèce préoccupante¹¹ [art. 65, 68]. Toutefois, la LEP n'interdit pas de tuer un individu d'une espèce préoccupante, de lui nuire ou de détruire sa résidence et elle n'exige pas non plus de désigner ou de protéger l'habitat essentiel d'une telle espèce.

2. Processus d'inscription sur la liste de la LEP et délais

La LEP prévoit aussi une procédure détaillée, assortie d'une série de délais stricts, pour l'inscription des espèces. Dans un premier temps, un comité consultatif scientifique désigné, appelé Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), doit commander l'établissement d'un « rapport de situation » concernant toute espèce qu'il estime « en péril » [art. 15, par. 21(1), art. 14, par. 16(1) et (2)]. Dans l'année qui suit la réception de ce rapport de situation, le COSEPAC doit officiellement « évaluer la situation » de l'espèce en question [par. 23(1), al. 15(1)*a*)]. Dans le cadre de cette évaluation, il doit signaler les menaces à l'égard de l'espèce et établir, selon le cas, que l'espèce est en voie de disparition, menacée ou préoccupante, ou encore qu'elle n'est pas en péril. Le COSEPAC doit effectuer ses évaluations « en se fondant sur la meilleure information accessible », notamment les données scientifiques, les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles des peuples autochtones [par. 15(2)]. Lorsqu'il a terminé l'évaluation, le COSEPAC « en fournit une copie [...] au ministre »; en outre, « [u]ne copie en est mise » dans un registre public en ligne [par. 25(1)].

Après avoir reçu l'évaluation du COSEPAC, le ministre est tenu, « [d]ans les quatre-vingt-dix jours » et après avoir consulté « tout ministre compétent », de « mettre dans le registre une déclaration énonçant comment il se propose de réagir à l'évaluation » et selon quel échéancier [par. 25(3), 27(2)]. Ensuite, le gouverneur en conseil (c'est-à-dire le Cabinet composé

des ministres du gouvernement du Canada) « peut », « dans les neuf mois suivant la réception de l'évaluation » et « sur recommandation du ministre », confirmer l'évaluation du COSEPAC et inscrire l'espèce sur la liste, rejeter l'évaluation ou renvoyer la question au COSEPAC pour réexamen [par. 27(1) et (1.1)]. *Toutefois*, si le gouverneur en conseil n'a pas pris cette décision « dans les neuf mois après avoir reçu l'évaluation [...] faite par le COSEPAC », « le ministre *modifie*, par arrêté, la liste en conformité avec cette évaluation » [par. 27(3); italiques ajoutés]. **En conséquence, aux termes de la LEP, dans les neuf mois suivant la fin de 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.**

L'historique de la LEP confirme que le Parlement entendait que les délais fixés par la Loi soient strictement respectés. Voir les *Débats de la Chambre des communes*, 37^e Législature, 1^{re} session, n^o 202 (10 juin 2002, 16 h 40 – M. John McKay) : « Lorsque le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada propose une liste, une décision doit être prise dans les neuf mois. » Voir aussi *ibid.*, n^o 203 (11 juin 2002, 10 h 20 – l'hon. David Anderson) : « Les réponses ministérielles aux évaluations du COSEPAC sont assujetties à des échéances exécutoires de 90 jours, ou trois mois. Nous avons également fait adopter une motion [...] aux termes de laquelle le gouvernement en place devra décider d'inscrire ou non une espèce sur la liste des espèces en péril dans les neuf mois suivant l'évaluation du COSEPAC. » Voir également *ibid.*, n^o 149 (26 février 2002, 12 h 05 – l'hon. Charles Caccia) : « Les délais sont importants. Dans ce domaine, le temps est déterminant pour assurer la protection d'une espèce. ».

De plus, les législateurs ont adopté le concept de « l'inversion du fardeau de la preuve », selon lequel une espèce sera *automatiquement* inscrite si le gouvernement ne rejette pas dans les délais prévus la recommandation d'inscription du COSEPAC, en tant que compromis permettant l'examen par les instances politiques, pendant une période limitée, d'un processus d'inscription qui a par ailleurs un fondement scientifique. Voir *ibid.*, n^o 161 (21 mars 2002, 13 h 45 – M. Larry Spencer) : « [Selon le principe de l'inversion du fardeau de la preuve, le] Cabinet prendrait les décisions finales au sujet de la liste des espèces, mais devrait le faire dans un certain délai. Les décisions qui n'auraient pas été prises dans le délai prévu seraient confiées à des scientifiques. » Voir aussi *ibid.*, n^o 203 (11 juin 2002, 12 h 55 – l'hon. Charles Caccia) : « [I]l est prévu que, lorsque la collectivité scientifique propose de nouvelles inscriptions sur la liste des espèces en péril, le Cabinet a neuf mois pour les rejeter et doit motiver sa décision. Si le Cabinet n'intervient pas pendant ces neuf mois, la liste devient automatiquement officielle. De la sorte, les élus demeurent tenus de rendre des comptes, mais pendant une période limitée, et on accorde une plus grande importance au rôle indépendant des scientifiques. ».

En résumé, la LEP prévoit clairement qu'une espèce doit être inscrite neuf mois après la fin d'une évaluation faite par le COSEPAC, à moins que le gouverneur en conseil n'ait rejeté la recommandation d'inscription entre-temps [par. 27(3)].

3. Espèces en voie de disparition, menacées et préoccupantes

La LEP définit les conditions dans lesquelles une espèce est considérée comme en voie de disparition, menacée ou préoccupante. Une espèce « en voie de disparition » est une espèce « qui, de façon imminente, risque de disparaître [...] » [par. 2(1)]. Une espèce « menacée » est

« susceptible de devenir une espèce en voie de disparition si rien n'est fait pour contrer les facteurs menaçant de la faire disparaître » [*ibid.*] Une espèce « préoccupante » est une espèce qui « peut devenir une espèce menacée ou une espèce en voie de disparition par l'effet cumulatif de ses caractéristiques biologiques et des menaces signalées à son égard » [*ibid.*] Enfin, une espèce « sauvage » est une « [e]spèce, sous-espèce, variété ou population géographiquement ou génétiquement distincte [...] » [*ibid.*]

Même s'il était habilité à le faire, le ministre n'a jamais adopté de règlement régissant une quelconque partie de la LEP, y compris les dispositions relatives à l'inscription. Cependant, le COSEPAC a défini plus en détail les critères selon lesquels une espèce peut être inscrite, critères qui sont « fondés » sur ceux de l'UICN¹². Plus précisément, selon l'indicateur E, une espèce est « en voie de disparition » si une « [a]nalyse quantitative [...] montr[e] que la probabilité de disparition [...] est d'au moins 20 % [...] sur cinq générations » et une espèce est « menacée » si la probabilité de disparition est d'au moins « 10 % sur 100 ans »¹³. Par ailleurs, selon l'indicateur A3, une espèce est en voie de disparition si la « [r]éduction projetée [...] du nombre total d'individus matures [sur] trois générations » est d'au moins 50 %, « d'après » une « [r]éduction [...] de la zone d'occupation, ou de la zone d'occurrence et/ou de la qualité de l'habitat » ainsi que d'autres facteurs¹⁴. Une espèce est menacée selon l'indicateur A3 si la réduction projetée est d'au moins 30 %.

Enfin, le COSEPAC établit qu'un statut peut être attribué à des unités à un niveau inférieur à l'espèce, c'est-à-dire des « unités désignables »¹⁵. Une population est « désignable » en fonction de critères se rapportant à la taxinomie, à la preuve génétique, à une disjonction de l'aire de répartition ou à une distinction biogéographique.

D. Le retard prolongé du Canada à inscrire l'ours blanc sur la liste de la LEP

1. Rejet de la recommandation d'inscription de 2005

Le COSEPAC a évalué à maintes reprises la situation de l'ours blanc. Il a d'abord désigné l'ours blanc comme espèce préoccupante en 1991; il a ensuite réexaminé et confirmé cette situation en 1999 et, de nouveau, en 2002¹⁶. L'évaluation à titre d'espèce préoccupante en 2002 était fondée sur des menaces occasionnées par une éventuelle chasse excessive, la contamination par des produits chimiques toxiques et « les incidences possibles à long terme du changement climatique sur les ours blancs », incidences que « nous ne connaissons pas »¹⁷.

Le 21 avril 2004, après l'entrée en vigueur de la LEP, le ministre a publié un « énoncé de réaction », accusant officiellement réception de l'évaluation de l'ours blanc faite par le COSEPAC en 2002¹⁸. Le ministre annonçait qu'il « transmettra[it] immédiatement » l'évaluation au gouverneur en conseil, qu'il entreprendrait des consultations avec divers territoires, provinces et peuples autochtones et qu'il ferait ensuite une recommandation concernant l'inscription. Le gouverneur en conseil a accusé officiellement réception de l'évaluation du COSEPAC le même jour, déclenchant ainsi le délai de neuf mois prescrit par la LEP¹⁹. Le 12 janvier 2005, le gouverneur en conseil a refusé d'inscrire l'ours blanc. À son avis, l'évaluation du COSEPAC ne prenait pas suffisamment en considération les connaissances traditionnelles autochtones. Plus précisément, le gouverneur en conseil a affirmé que l'ours blanc était l'une des espèces qui ne seraient « pas ajoutées [...] pour le moment, afin de consulter davantage le Conseil de gestion

des ressources fauniques du Nunavut »²⁰ au sujet des préoccupations que celui-ci avait exprimées. Le gouverneur en conseil ajoutait : « Les consultations devront être entreprises *rapidement* et on s'attend à ce qu'elles soient achevées *au printemps*, et à ce moment le ministre examinera de nouveau la question. »

2. Rapport de situation et évaluation de 2008 du COSEPAC

Même si le gouverneur en conseil avait réclamé que le réexamen de la situation de l'ours polaire soit effectué « rapidement » au printemps 2005, le processus d'inscription a été mis en veilleuse. En 2008, le COSEPAC a de nouveau réexaminé la situation de l'ours blanc et, lors de sa réunion du 20 au 25 avril 2008, il a officiellement désigné celui-ci comme espèce préoccupante²¹. Le COSEPAC a conclu que l'espèce ne remplissait pas les conditions nécessaires pour être désignée comme menacée ou en voie de disparition²². 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)].

Comme nous l'examinons en détail ci-dessous, lorsqu'il a pris cette décision, le COSEPAC n'a aucunement tenu compte des répercussions cruciales que les changements climatiques auront sur l'espèce, en contravention directe avec l'avis des spécialistes de l'ours polaire. Le COSEPAC a conclu que « les effets négatifs attendus du réchauffement climatique qui persiste ne peuvent pas être évalués de façon sûre », faisant abstraction d'analyses crédibles démontrant que les deux tiers de la population canadienne d'ours blancs présentent une probabilité de disparition suffisante, en aussi peu que 45 ans, pour justifier que cette population soit désignée en voie de disparition²³. De plus, le COSEPAC a refusé de définir des « unités désignables » (UD) d'ours blancs et a plutôt évalué la situation de l'ensemble de la population canadienne de cette espèce. Le COSEPAC a rejeté sans explication un document scientifique définissant cinq UD d'ours blancs et concluant qu'il était [traduction] « indéfendable de continuer à considérer les ours blancs comme constituant une seule unité biologique »²⁴.

3. Réponse tardive du ministre

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la présentation d'une évaluation par le COSEPAC déclenche une série de délais qui doivent être strictement respectés. Plus précisément, « [d]ans les *90 jours* suivant la réception de l'évaluation [...], le ministre est tenu de mettre dans le registre une déclaration énonçant comment il se propose de réagir [...] » [par. 25(3)]. 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 COSEPAC²⁵. Dans sa réponse, le ministre a indiqué qu'après avoir consulté diverses parties, il recommanderait que l'ours blanc soit désigné espèce préoccupante aux termes de la LEP.

4. Absence de réponse du gouverneur en conseil et omission, par le ministre, d'ordonner l'inscription dans le délai fixé

En plus d'imposer au ministre l'obligation de répondre dans un délai de 90 jours, la LEP prévoit, dans une autre disposition, que « dans les neuf mois suivant la réception de l'évaluation [...], le gouverneur en conseil peut examiner l'évaluation et, sur recommandation du ministre »

confirmer l'évaluation, la rejeter ou renvoyer la question au COSEPAC [par. 27(1.1)]. De plus, si, « dans les neuf mois après avoir reçu l'évaluation » du COSEPAC, le gouverneur en conseil « n'a pas pris de mesures », « le ministre modifie, par arrêté, la liste en conformité avec cette évaluation » [par. 27(3)]. **En conséquence, la LEP exigeait que l'ours blanc soit automatiquement inscrit comme espèce préoccupante avant la fin de janvier 2009**, soit neuf mois après l'évaluation de l'espèce par le COSEPAC.

Toutefois, le gouverneur en conseil n'a pris aucune mesure dans le délai prévu de neuf mois et le ministre a omis d'ordonner, dans le délai fixé, l'inscription de l'espèce conformément à la LEP. Au lieu de cela, 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*, même si l'évaluation était largement disponible dans le registre public de la LEP et en ligne, et avait été directement envoyée à plusieurs ministres membres du gouverneur en conseil²⁶.

5. Inscription inadéquate et tardive comme espèce préoccupante

Après avoir donné avis de son projet d'inscription le 2 juillet 2011, le gouverneur en conseil a officiellement inscrit l'ours polaire comme espèce préoccupante aux termes de la LEP le 9 novembre 2011, se fondant sur l'évaluation faite en 2008 par le COSEPAC²⁷. Le gouverneur en conseil reconnaissait avoir reçu des observations selon lesquelles l'évaluation du COSEPAC n'avait pas pleinement pris en considération les effets des changements climatiques et n'avait pas adéquatement examiné des unités désignables d'ours blancs. Pourtant, sans citation ni explication, il a jugé que l'évaluation du COSEPAC était « appropriée par rapport à l'incertitude des projections [...] du changement climatique » et par rapport à la présumée faculté d'adaptation de l'espèce à la modification des conditions de son habitat²⁸. Bien que le Canada ait enfin pris des mesures concernant l'ours blanc en vertu de la LEP, l'inscription longuement reportée comme « espèce préoccupante » ne confère aucune protection notable à l'espèce.

ARGUMENTATION

Le Canada a omis de désigner l'ours blanc comme espèce en voie de disparition ou menacée, et a ainsi violé tant les dispositions de procédure que les dispositions de fond de la LEP. Si le Canada avait entièrement respecté la LEP, l'ours blanc aurait été inscrit comme espèce en voie de disparition il y a deux ans et demi et, aujourd'hui, il serait protégé par une stratégie de rétablissement et son habitat essentiel aurait été désigné [par. 42(1)]. Au lieu de cela, l'inscription longuement reportée, par le Canada, de l'ours blanc comme espèce préoccupante est illégale et insuffisante pour protéger l'espèce contre les très graves menaces qui pèsent sur elle partout dans son habitat canadien.

A. Non-respect des délais prescrits par la Loi pour l'inscription de l'ours blanc

Comme nous l'avons décrit en détail plus haut, la LEP contient une série de délais, soigneusement élaborés, qui vise à accélérer le processus d'inscription et, par conséquent, la protection effective des espèces. Toutefois, le Canada a omis de respecter au moins deux délais clés en ce qui concerne l'inscription de l'ours blanc :

Délai prescrit par la LEP	Disposition de la LEP	Délai applicable à l'inscription de l'ours blanc	Moment de la prise de mesures par le Canada	Longueur du retard illégal
Réponse du ministre dans les 90 jours suivant la réception de l'évaluation du COSEPAC	Par. 25(3)	Au plus tard à la fin de juillet 2008	Réponse publiée en novembre 2008	4 mois de retard
Décision du gouverneur en conseil dans les neuf mois suivant la réception de l'évaluation du COSEPAC	Par. 27(1.1)	Au plus tard à la fin de janvier 2009	Décision publiée le 9 novembre 2011	33 mois de retard
Arrêté du ministre inscrivant l'espèce si le gouverneur en conseil n'a pris aucune mesure dans les neuf mois suivant la réception de l'évaluation du COSEPAC	Par. 27(3)	Fin de janvier 2009	Aucun arrêté	33 mois de retard

Dans une tentative apparente de se soustraire aux délais prescrits par la LEP pour l'inscription de l'ours blanc, ainsi que d'une myriade d'autres espèces en péril, le Canada a interprété illégalement la LEP de manière à s'accorder une période *illimitée* pour la désignation des espèces²⁹. Plus précisément, le Canada croit qu'après avoir reçu l'évaluation du COSEPAC, le ministre peut omettre implicitement de la transmettre au gouverneur en conseil pendant qu'il mène de longues consultations économiques et politiques et, ainsi, retarder le moment où le gouverneur en conseil « reçoit » cette évaluation³⁰. Par conséquent, le Canada croit que le ministre peut reporter l'inscription d'espèces pendant une période indéterminée bien au-delà du délai de neuf mois fixé par la Loi.

L'interprétation du Canada contrevient nettement au libellé clair de la LEP et à l'intention du Parlement, passe déraisonnablement outre aux délais soigneusement établis et contrecarre l'objet de la Loi³¹. Tout d'abord, comme nous l'avons décrit en détail plus haut, le libellé de la LEP est clair et le délai assorti d'un fardeau de la preuve inversé a été conçu pour assurer une inscription automatique neuf mois après l'évaluation d'une espèce et, donc, pour permettre seulement un examen *limité dans le temps* par les instances politiques [par. 27(3)]. L'interprétation illégale du Canada enfreint le libellé clair de la Loi et rend dénuée de sens l'inversion du fardeau de la preuve soigneusement négociée.

De plus, il est irrationnel de prétendre que le gouverneur en conseil ne « reçoit » pas l'évaluation du COSEPAC avant que le ministre ne la lui transmette officiellement, car cette évaluation est largement disponible presque immédiatement après sa rédaction. La Loi prévoit expressément que le COSEPAC doit, dès qu'il termine une évaluation, en publier une copie dans le registre public de la LEP, lequel est aisément consultable en ligne [par. 25(1)]. En outre, le COSEPAC a publié en avril 2008 un communiqué de presse dans lequel il annonçait

officiellement qu'il avait terminé son évaluation de l'ours blanc³². De surcroît, la LEP prévoit que le COSEPAC doit fournir une copie de chaque évaluation terminée « au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril », dont sont membres plusieurs ministres qui sont également membres du gouverneur en conseil, à savoir le ministre de l'Environnement, le ministre des Pêches et Océans et le ministre du Patrimoine canadien [par. 25(1), 2(1)]. Le Canada ne peut pas considérer arbitrairement que le gouverneur en conseil n'est pas au courant des évaluations du COSEPAC *des années durant* dans le but de se soustraire aux délais clairement établis par la LEP.

De plus, le retard illégal du Canada à désigner des espèces va à l'encontre du but visé par d'autres dispositions de la LEP. La LEP prescrit au ministre de publier un programme de rétablissement et de désigner l'habitat essentiel au plus tard un an après l'inscription d'une espèce en voie de disparition et deux ans après celle d'une espèce menacée [par. 42(1)]. En retardant illégalement les inscriptions, le Canada rend ces brefs délais dénués de sens et refuse, même à des espèces en très grand péril, des mesures de protection extrêmement nécessaires. La LEP prévoit aussi que le COSEPAC doit fonder ses évaluations sur la « meilleure » information accessible et à jour en ce qui concerne les données scientifiques [par. 15(2)]. Toutefois, si le gouverneur en conseil reporte sa décision pendant de multiples années après l'évaluation, les données scientifiques peuvent être désuètes lors de l'inscription, ce qui diluerait l'objectif sous-jacent à cette norme rigoureuse³³. En résumé, le retard du Canada à désigner l'ours polaire enfreint la LEP et l'interprétation non fondée que le Canada fait de cette loi contrevient au libellé et à l'objet clairs de la LEP.

B. Omission de désigner l'ours blanc espèce en voie de disparition

En plus du retard illégal et prolongé que le Canada a mis à inscrire l'ours blanc, la décision du Canada de désigner l'ours blanc espèce préoccupante, plutôt qu'en voie de disparition ou même menacée, enfreignait les dispositions de fond de la LEP. Premièrement, le COSEPAC a omis d'utiliser la meilleure information accessible dans son évaluation de la situation de l'ours blanc. Deuxièmement, le COSEPAC a évalué erronément l'ours blanc comme étant une espèce préoccupante, alors que cette espèce satisfait aux critères applicables aux espèces en voie de disparition et assurément, à tout le moins, à ceux applicables aux espèces menacées, selon les définitions du COSEPAC. Le ministre et le gouverneur en conseil ont maintenant confirmé et aggravé ces violations en élaborant leurs recommandations et arrêtés à partir de l'évaluation invalide et illégale du COSEPAC.

1. Le COSEPAC a omis d'utiliser la meilleure information accessible dans son évaluation de la situation de l'ours blanc, et dans son rapport connexe, en faisant abstraction des changements climatiques et des populations désignables.

Aux termes de la LEP, le COSEPAC doit fonder ses évaluations et ses rapports de situation sur la « meilleure information accessible », notamment les données scientifiques ainsi que les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles des peuples autochtones [par. 15(2)]. Le COSEPAC a violé cette obligation en publiant une évaluation et un rapport de situation concernant l'ours blanc qui faisaient entièrement abstraction des graves

répercussions des changements climatiques sur l'espèce et en omettant de définir des « unités désignables » d'ours blancs.

Premièrement, dans son évaluation et son rapport de situation de 2008, le COSEPAC a conclu que la population canadienne d'ours blancs ne satisfaisait pas aux critères permettant de désigner des espèces menacées ou en voie de disparition³⁴. Toutefois, en tirant cette conclusion, *le COSEPAC a entièrement fait abstraction des effets futurs des changements climatiques sur l'espèce*. Comme le faisait récemment remarquer un spécialiste de l'ours blanc dans un éditorial sur l'inscription de l'espèce, le Canada [traduction] « a confié la tâche d'évaluer la situation de l'ours blanc pour le compte du COSEPAC aux climatoscceptiques les plus ardents parmi les scientifiques chevronnés spécialistes de l'ours blanc » et il « n'est pas étonnant que l'évaluation ait conduit à la conclusion » que l'espèce n'était pas en voie de disparition³⁵. Se fondant sur un modèle qui écartait des répercussions futures et même certaines répercussions actuelles des changements climatiques, le COSEPAC a conclu que seules quatre sous-populations d'ours blancs présentaient des risques considérables de déclin et que, par conséquent, l'ensemble de la population d'ours blancs n'était pas même admissible au statut d'espèce menacée³⁶.

En rendant sa décision, le COSEPAC a rejeté plusieurs études clés qui documentent les répercussions considérables que les changements climatiques auront sur cette espèce arctique et qui représentent la « meilleure information [scientifique] accessible » sur les populations d'ours blancs [par. 15(2)]. Mais surtout, le COSEPAC a fait abstraction de l'étude d'Amstrup et coll. (2007), qui estime les probabilités de disparition de l'ours blanc dans 45, 75 et 100 ans selon un scénario modéré A1B d'émissions de gaz à effet de serre³⁷. Amstrup et coll. (2007) ont conclu – après avoir intégré à leur analyse les répercussions des changements climatiques – que *sept populations canadiennes d'ours blancs*, soit environ 68 % de tous les ours blancs canadiens, feront face à une probabilité de disparition supérieure à 30 % dans 45 ans – ce qui est suffisant pour rendre les populations canadiennes d'ours blancs admissibles au statut d'espèce en voie de disparition³⁸.

Le COSEPAC fait état de l'existence de l'étude d'Amstrup et coll. (2007), mais il l'écarte arbitrairement et erronément à titre d'étude « préliminaire »³⁹. Cependant, le *U.S. Fish & Wildlife Service* (FWS, Service de la pêche et de la faune des États-Unis) partiellement fondé sa désignation de l'ours blanc comme espèce menacée en vertu de l'ESA sur cette étude d'Amstrup (2007), la considérant comme faisant partie des [traduction] « meilleures données scientifiques et commerciales disponibles » [73 Fed. Reg., p. 28238]. La robustesse de l'étude a été confirmée par la suite lorsque *Nature*, l'une des plus importantes revues scientifiques du monde, a publié le compte rendu et en a fait son article-couverture en 2010⁴⁰. Le COSEPAC a également omis d'inclure ou de prendre adéquatement en considération de nombreuses autres études qui étaient disponibles en 2008 et qui prédisent des déclin et documentent les menaces occasionnées par les changements climatiques aux populations canadiennes d'ours blancs⁴¹.

En outre, la mise à l'écart par le COSEPAC des répercussions des changements climatiques sur l'ours blanc est directement contraire aux conclusions du *Polar Bear Specialist Group* (PBSG, Groupe de spécialistes de l'ours blanc) de l'UICN, groupe qui réunit les scientifiques les plus respectés du monde parmi les spécialistes de l'ours blanc, ainsi qu'aux conclusions des experts du FWS des États-Unis. Le COSEPAC a reconnu qu'en 2005, le PBSG avait conclu à l'unanimité d'accorder à l'ours blanc le statut d'espèce vulnérable, « ce qui

équivalait à la catégorie “espèce menacée” du COSEPAC », « en raison des résultats de la modélisation des tendances de l’étendue, de l’épaisseur et de la date d’apparition de la glace de mer [attribuables au] réchauffement climatique »⁴². *En dépit du fait qu’il appliquait exactement la même norme que l’UICN*, le COSEPAC a rejeté ces prédictions et a omis d’expliquer comment il était parvenu à une conclusion différente de celle des spécialistes de l’ours blanc. La conclusion du COSEPAC va également à l’encontre de la conclusion du FWS selon laquelle l’ours blanc est [traduction] « menacé » ou « est susceptible de devenir une espèce en voie de disparition dans l’ensemble de son aire de répartition dans un avenir prévisible » [73 Fed. Reg., p. 28212].

Deuxièmement, le COSEPAC a fait abstraction de la meilleure information accessible lorsqu’il a refusé de définir des « unités désignables » (UD) d’ours blancs. S’il avait correctement désigné des UD, certaines ou la totalité de ces unités auraient été admissibles au statut d’espèce en voie de disparition (ou, à tout le moins, d’espèce menacée) selon les normes du COSEPAC⁴³. En 2008, Thiemann et coll. ont expressément réalisé une étude visant à examiner [traduction] « le fondement écologique de la détermination d’unités désignables » aux fins de l’inscription de l’ours blanc sous le régime de la LEP⁴⁴. Cette étude faisait état de l’existence de cinq UD au Canada [traduction] « qui sont génétiquement, géographiquement et écologiquement dissociables » et « qui reflètent les tendances générales de la biodiversité de l’ours blanc ». Ces experts concluaient que, « compte tenu de la vaste répartition géographique de l’espèce et des répercussions écologiques spatialement variables des changements climatiques, *il est indéfendable de continuer à considérer les ours blancs comme constituant une seule unité biologique* »⁴⁵. Le COSEPAC a reconnu l’existence de cette analyse, mais a sommairement rejeté celle-ci, se bornant à affirmer que « les sous-populations identifiées ne peuvent pas être considérées comme des unités désignables selon les lignes directrices du COSEPAC », sans fournir de justification⁴⁶.

En résumé, le COSEPAC a clairement omis d’utiliser la meilleure information scientifique accessible dans son évaluation de l’ours blanc lorsqu’il a fait abstraction des répercussions des changements climatiques sur l’espèce, en contravention des exigences imposées par la LEP [par. 15(2)].

2. Le COSEPAC a évalué erronément l’ours blanc comme étant une espèce préoccupante plutôt qu’une espèce en voie de disparition.

En plus d’avoir accusé un retard prolongé et d’avoir omis de prendre en considération la meilleure information accessible, le COSEPAC a aussi appliqué erronément les critères d’inscription prévus à la LEP lorsqu’il a évalué l’ours blanc comme étant une espèce préoccupante plutôt qu’une espèce en voie de disparition. Le gouverneur en conseil a confirmé cette grave erreur en inscrivant officiellement l’ours blanc comme espèce préoccupante d’après l’évaluation du COSEPAC. Cependant, même si les populations canadiennes d’ours blancs sont considérées comme une seule unité plutôt que comme des UD distinctes, l’ours blanc satisfait clairement à la définition d’une espèce en voie de disparition, c’est-à-dire une espèce « qui, de façon imminente, risque de disparaître » [par. 2(1); voir aussi *ibid.*, définition d’une espèce menacée comme étant une espèce « susceptible de devenir une espèce en voie de disparition si rien n’est fait pour contrer les facteurs menaçant de la faire disparaître »]. Comme nous le décrivons ci-dessous, l’ours blanc correspond à la définition d’une espèce en voie de disparition

tant selon l'indicateur E que selon l'indicateur A3 des critères du COSEPAC relatifs à l'inscription⁴⁷.

a. Indicateur E : analyse quantitative montrant que la probabilité de disparition est de 20 % ou plus sur cinq générations d'ours blancs

Selon les critères d'inscription du COSEPAC, une espèce est considérée comme en voie de disparition si une « [a]nalyse quantitative (projections démographiques) montr[e] que la probabilité de disparition [...] est d'au moins 20 % [...] sur cinq générations », période que le COSEPAC a déterminée comme correspondant à 60 ans pour l'ours blanc^{48, 49}. L'étude d'Amstrup et coll. (2007) a conclu que plus des deux tiers des ours blancs au Canada (68 %, ou 10 439 ours sur une population canadienne totale de 15 361) présentaient une probabilité de disparition d'au moins 35 % en 45 ans seulement, ce qui dépasse largement le seuil établi de 20 % sur 60 ans pour les espèces en voie de disparition⁵⁰. De surcroît, *toutes* les populations canadiennes d'ours blancs présentent une probabilité de disparition d'au moins 37 % en 75 ans⁵¹. Bien que l'étude d'Amstrup et coll. (2007) n'ait pas expressément fourni de données sur la probabilité de disparition en l'espace de 60 ans, selon les projections faites sur 45 ans et 75 ans par ces chercheurs, *toutes* les populations canadiennes d'ours blancs dépasseront presque certainement le seuil de 20 % de probabilité de disparition en 60 ans, ce qui satisfait, à nouveau, aux critères de désignation des espèces en voie de disparition. En outre, la décision du PBSG et de l'UICN était [traduction] « basée sur une réduction démographique suspectée de >30 % sur trois générations (45 ans) »⁵². En conséquence, l'ours blanc est admissible au statut d'espèce en voie de disparition sous le régime de la LEP selon les critères du COSEPAC.

De plus, il est probable que l'étude d'Amstrup et coll. (2007) *sous-estime* le risque réel de disparition de l'ours blanc. Les modèles climatiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) appliqués par Amstrup et coll. projettent des tendances plus lentes de fonte de la glace de mer que celles qui ont été effectivement observées. Par exemple, il y avait moins de glace dans l'Arctique en septembre 2007 que la moyenne projetée par l'ensemble de modèles du GIEC pour l'année 2050⁵³. L'étude d'Amstrup et coll. a également utilisé le scénario d'émissions intermédiaire A1B du GIEC pour ses hypothèses concernant les émissions futures de gaz à effet de serre. Malheureusement, les émissions réelles de dioxyde de carbone ont largement suivi la trajectoire du scénario d'émissions reposant sur la plus grande consommation de combustibles fossiles, A1FI, depuis 2000⁵⁴.

Enfin, le COSEPAC a cité erronément les critères de l'indicateur E et, en conséquence, il a omis d'appliquer ces critères lorsqu'il a rendu sa décision [voir la pièce D, p. 7 (énoncé des lignes directrices relatives à l'inscription selon lesquelles le COSEPAC doit évaluer la situation d'une espèce « en fonction des critères quantitatifs du COSEPAC », à savoir les critères A à E)]. Plus précisément, à la suite de son examen de la question de savoir si l'ours blanc satisfaisait aux critères de l'indicateur E, le COSEPAC a estimé « peu probable que la population canadienne d'ours blancs subisse un déclin de 30 % au cours des 36 prochaines années », c'est-à-dire sur trois générations⁵⁵. Or, selon l'indicateur E, une espèce doit être désignée en voie de disparition si « la probabilité de disparition [...] est d'au moins 20 % [...] sur cinq générations », soit 60 ans pour l'ours blanc⁵⁶. Le COSEPAC a clairement enfreint la LEP et ses propres lignes directrices en n'accordant pas à l'ours blanc le statut d'espèce en voie de disparition.

b. Indicateur A3 : réduction projetée de 50 % du nombre total d'individus sur trois générations d'ours blancs

En plus de satisfaire aux critères de l'indicateur E, l'ours blanc est également admissible au statut d'espèce en voie de disparition selon l'indicateur A3 du COSEPAC. Plus précisément, selon l'indicateur A3, une espèce est en voie de disparition s'il y a une réduction projetée d'au moins 50 % « du nombre total d'individus matures dans [...] trois générations », c'est-à-dire 36 ans d'après la période de 12 ans déterminée par le COSEPAC pour chaque génération d'ours blancs⁵⁷. Une espèce est considérée comme menacée, selon le même critère, s'il y a une réduction projetée de 30 % sur trois générations.

Amstrup et coll. (2007) démontrent que la totalité des ours blancs canadiens dans l'écorégion des glaces saisonnières (populations du sud de la baie d'Hudson, de l'ouest de la baie d'Hudson, du bassin de Foxe, du détroit de Davis et de la baie de Baffin) et la totalité des ours blancs dans l'écorégion des glaces divergentes (population du sud de la mer de Beaufort) seront vraisemblablement (probabilité de 77 à 80 %) disparus d'ici 2050, soit dans un peu plus de 36 ans. Cela correspond à une perte d'environ 9 000 ours et à une diminution de 60 % de la population canadienne totale d'environ 15 000 ours. En outre, Amstrup et coll. (2007) prédisent que les populations canadiennes restantes d'ours blancs en 2050 dans l'écorégion des glaces convergentes et l'écorégion archipélagique seront probablement plus petites qu'aujourd'hui, ce qui signifie que la population canadienne totale d'ours blancs aura probablement diminué de plus de 60 % sur les trois prochaines générations. Ainsi, la population canadienne d'ours blancs satisfait aux critères de l'indicateur A3 du COSEPAC pour l'octroi du statut d'espèce en voie de disparition.

En résumé, l'ours blanc satisfait aux critères du COSEPAC et, par conséquent, aux critères de la LEP pour la désignation comme espèce en voie de disparition. L'omission par le Canada d'évaluer l'espèce comme étant en voie de disparition, en plus de l'omission par le COSEPAC d'appliquer les meilleures données scientifiques accessibles ou même d'appliquer correctement les lignes directrices relatives à la désignation, enfreint la LEP [par. 15(1), 15(2) et 21(1)]. Le ministre et le gouverneur en conseil ont maintenant aggravé cette violation en fondant leurs recommandations et arrêtés sur l'évaluation invalide et illégale du COSEPAC.

LE CBD SATISFAIT AUX EXIGENCES DE L'ARTICLE 14.

Aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, « [l]e Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement »⁵⁸. Le CBD satisfait à toutes les exigences touchant la présentation de communications.

Identité de l'auteur de la communication : Le *Center for Biological Diversity* (CBD, Centre pour la diversité biologique) est l'auteur de la communication⁵⁹. Le CBD est une société américaine sans but lucratif constituée en vertu des lois de l'État du Nouveau-Mexique. Il « réside » dans l'État de l'Arizona. Il compte des bureaux en de multiples endroits des États-Unis, notamment à Tucson, San Francisco, Anchorage et Seattle.

Information suffisante non tirée exclusivement des moyens d'information de masse :

Le CBD croit que la présente communication et les pièces qui y sont jointes offrent suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat de déterminer s'il y a lieu de constituer un dossier factuel⁶⁰. Les preuves documentaires à l'appui des allégations du CBD sont principalement tirées de documents administratifs officiels canadiens et d'études scientifiques publiées. Toutefois, si le Secrétariat souhaite obtenir des renseignements supplémentaires, le CBD peut lui fournir davantage d'informations sur demande.

Notification des autorités compétentes : La question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes du Canada⁶¹. Dans une lettre et un courriel datés du 6 octobre 2011, le CBD expliquait comment le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) en ayant omis de désigner en temps voulu l'ours blanc comme espèce en voie de disparition et de le protéger en conséquence [voir la pièce J]. Les allégations contenues dans la présente communication reflètent les allégations faites dans cette lettre. À la date de la présente communication, le CBD n'a reçu aucune réponse.

Allégation de préjudice : Le CBD et ses membres subissent un préjudice du fait que le Canada omet d'inscrire l'ours blanc comme espèce en voie de disparition en vertu de la LEP⁶². L'omission, par le Canada, d'inscrire correctement et de protéger adéquatement l'ours blanc permettra la poursuite des prises d'ours et de la dégradation de l'habitat de l'espèce, ce qui viendra aggraver la menace que les changements climatiques font peser sur elle. Ainsi qu'il est mentionné dans la Déclaration de Kassia Siegel, le CBD est une société américaine sans but lucratif vouée à la préservation, à la protection et à la restauration de la biodiversité, des espèces indigènes, des écosystèmes et des terres du domaine public [voir la pièce K]. Le CBD compte plus de 320 000 membres et militants en ligne qui résident aux États-Unis, au Canada ou dans d'autres pays du monde.

Le CBD s'intéresse de longue date à la protection de l'ours blanc. Il a présenté la pétition initiale relative à la désignation de l'espèce en vertu de l'ESA aux États-Unis, ce qui a déclenché le processus de désignation de l'ours blanc dans ce pays, et il a pris part aux litiges concernant cette décision [voir la pièce K, Déclaration de K. Siegel, par. 6-7]. Le CBD participe régulièrement aux efforts nationaux et internationaux visant à protéger l'espèce. De plus, ses membres et son personnel ont des intérêts éducatifs, scientifiques, spirituels et récréatifs à l'égard de l'Arctique et de la conservation de l'ours blanc [*ibid.*, par. 13-16]. Les membres du CBD visitent régulièrement l'habitat de l'ours blanc aux États-Unis et au Canada et ils reconnaissent la nécessité cruciale de préserver l'habitat de plus en plus restreint de cette espèce [*ibid.*].

L'étude de la question est propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE :

L'étude de l'omission, par le Canada, de protéger en temps voulu et adéquatement l'ours blanc à titre d'espèce en voie de disparition « soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs » de l'ANACDE⁶³. Plus précisément, la promotion de l'application efficace de la législation permettrait : de « mieux assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement, y compris [...] la faune sauvage [...] », par l'institution de mesures de protection de l'ours blanc; d'« encourager la protection et l'amélioration de l'environnement [...] pour assurer le bien-être des générations présentes et futures », par la préservation des populations actuelles de sorte que les générations futures

puissent en bénéficier; enfin, d'améliorer les « procédures, politiques et pratiques environnementales » du Canada et de « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales », par la promotion d'interprétations juridiques correctes⁶⁴.

Non-disponibilité de recours privés : Le CBD a pris des mesures raisonnables pour exercer des recours privés en ce qui concerne l'omission, par le Canada, d'assurer l'application de la LEP relativement à l'ours blanc⁶⁵. Il a fait plusieurs efforts pour communiquer ses préoccupations aux autorités canadiennes. Il a présenté des observations substantielles et détaillées sur la proposition, par le Canada, de désigner l'ours blanc comme espèce préoccupante le 1^{er} août 2011 [voir la pièce G]. De plus, il a transmis aux autorités canadiennes compétentes une notification détaillée de l'omission, par le Canada, de désigner en temps voulu l'ours blanc comme espèce en voie de disparition aux termes de la LEP et il a offert de rencontrer des représentants de ces autorités afin de discuter de la question [voir la pièce J; voir aussi l'alinéa 6(3)c) de l'ANACDE, dans lequel les recours accessibles aux parties privées sont définis comme comprenant « le droit de demander aux autorités compétentes de prendre les mesures voulues pour assurer l'application des lois [...] environnementales »]. Le CBD n'a reçu aucune réponse.

Processus administratifs en cours : Le 9 novembre 2011, Canada a officiellement inscrit l'ours blanc comme espèce préoccupante, mettant fin à son processus administratif prolongé. Toutefois, ainsi qu'il est mentionné tout au long de la présente communication, cette inscription a été illégalement retardée et est inadéquate en droit et en fait, et le CBD demande expressément que le Secrétariat prescrive la constitution d'un dossier factuel en vue d'étudier ces importantes violations de la loi.

CONCLUSION

Pour tous les motifs précités, le CBD demande respectueusement au Secrétariat de conclure que la présente communication satisfait aux exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et de déterminer que la communication justifie la demande d'une réponse au Canada selon les dispositions du paragraphe 14(3). N'hésitez pas à communiquer avec nous si des arguments, des preuves ou des documents additionnels sont susceptibles d'aider le Secrétariat à évaluer la présente communication.

Respectueusement soumis,



Kassie Siegel
Conseillère juridique principale, directrice du
Climate Law Institute
Brendan Cummings, conseiller juridique
principal
Sarah Uhlemann, avocate à l'interne
Center for Biological Diversity
P.O. Box 549

Joshua Tree, CA 92252-0549, États-Unis
(760) 366-2232 (téléphone)
(760) 366-2669 (télécopieur)
ksiegel@biologicaldiversity.org
bcummings@biologicaldiversity.org
suhlemann@biologicaldiversity.org

c. c. :

Ken Salazar
Secretary of the Interior
1849 C Street, N.W.
Washington, D.C. 20240

Information à l'appui :
LISTE DES PIÈCES

- Pièce A :** COSEPAC. 2008. *Mise à jour – Évaluation et rapport de situation du COSEPAC sur l'ours blanc (Ursus maritimus) au Canada*. Comité sur la situation des espèces en péril au Canada, Ottawa.
- Pièce B :** Amstrup, S.C., B.G. Marcot et D.C. Douglas. 2007. *Forecasting the rangewide status of polar bears at selected times in the 21st Century*. USGS Alaska Science Center, Anchorage, Administrative Report.
- Pièce C :** Amstrup, S.C., E.T. DeWeaver, D.C. Douglas, B.G. Marcot, G.M. Durner, C.M. Bitz et D.A. Bailey. 2010. « Greenhouse gas mitigation can reduce sea ice loss and increase polar bear persistence ». *Nature* 468 : 955-960.
- Pièce D :** COSEPAC. *Processus et critères d'évaluation du COSEPAC* (avril 2010).
- Pièce E :** COSEPAC. *Lignes directrices pour reconnaître les unités désignables inférieures à l'espèce* (2005).
- Pièce F :** Thiemann, G.W., A.E. Derocher et I. Stirling. 2008. « Polar bear *Ursus maritimus* conservation in Canada: an ecological basis for identifying designatable units ». *Oryx* 42 : 504-515.
- Pièce G :** Center for Biological Diversity. Lettre intitulée « Comments on Proposed Order Amending Schedule 1 for Polar Bears » (1^{er} août 2011). [Pièce jointe omise.]
- Pièce H :** Vongraven, D. 2009. « Guest editorial: the ballyhoo over polar bears ». *Polar Research* 28 : 323-326.
- Pièce I :** Hunter, C. M., H. Caswell, M. C. Runge, E. V. Regehr, S. C. Amstrup et I. Stirling. 2007. *Polar bears in the Southern Beaufort Sea II: Demography and Population Growth in Relation to Sea Ice Conditions*. USGS Science Strategy to Support U.S. Fish and Wildlife Service Polar Bear Listing Decision. U.S. Geological Survey, Reston, Virginie. [Tableaux omis.]
- Pièce J :** Center for Biological Diversity. Lettre traitant des infractions à la LEP et de la communication en vertu de l'ANACDE (6 octobre 2011).
- Pièce K :** Déclaration de Kassia Siegel, membre et employée du Center for Biological Diversity.

Information à l'appui : Notes en fin de document

¹ Voir la pièce A : COSEPAC. 2008. *Mise à jour – Évaluation et rapport de situation du COSEPAC sur l'ours blanc (Ursus maritimus) au Canada*. Comité sur la situation des espèces en péril au Canada, Ottawa, p. vi, 39 (ci-après, « Rapport de situation du COSEPAC (2008) »).

² *Ibid.*, p. 8; IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group. 2006. *Polar bears: Proceedings of the 14th Working Meeting of the IUCN Polar Bear Specialist Group*. Aars, J., A. Derocher et N. J. Lunn (dir.), UICN, Gland, Suisse, et Cambridge, Royaume-Uni. En ligne : data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/SSC-OP-032.pdf (dernière consultation : 11 novembre 2011).

³ Pièce B : Amstrup, S.C., B.G. Marcot et D.C. Douglas. 2007. *Forecasting the rangewide status of polar bears at selected times in the 21st Century*. USGS Alaska Science Center, Anchorage, Administrative Report, p. 3; Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 14.

⁴ Amstrup et coll. (2007), p. 4.

⁵ Obbard, M.E., G.W. Thiemann, E. Peacock et T.D. DeBruyn. 2010. *Polar Bears: Proceedings of the 15th Working Meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group, Copenhagen, Denmark, 29 June – 3 July 2009*. Gland, Suisse, et Cambridge, Royaume-Uni : UICN, p. 62-67. En ligne : <http://www.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/SSC-OP-043.pdf> (dernière consultation : 11 novembre 2011); Amstrup et coll. (2007).

⁶ Voir Amstrup et coll. (2007), p. 2; pièce C : Amstrup, S.C., E.T. DeWeaver, D.C. Douglas, B.G. Marcot, G.M. Durner, C.M. Bitz et D.A. Bailey. 2010. « Greenhouse gas mitigation can reduce sea ice loss and increase polar bear persistence ». *Nature* 468 : 955-960.

⁷ *Ibid.*

⁸ Schliebe, S., Wiig, Ø., Derocher, A. et N. Lunn. 2008. « *Ursus maritimus* ». Dans : UICN 2011. *IUCN Red List of Threatened Species*. En ligne : <http://www.iucnredlist.org/apps/redlist/details/22823/0> (dernière consultation : 11 novembre 2011).

⁹ Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 59.

¹⁰ Pour la plupart des espèces, dont la plupart des mammifères, ces interdictions s'appliquent uniquement sur le territoire domanial, à moins que le gouverneur en conseil n'ordonne expressément qu'elles s'appliquent sur des terres provinciales ou territoriales [art. 34, 35].

¹¹ Les dispositions de la LEP sont appliquées par des ministres différents, à savoir le ministre de l'Environnement, le ministre des Pêches et Océans ou le ministre du Patrimoine canadien, selon l'espèce en cause ou le lieu des interventions [par. 2(1)]. Le Canada traite l'ours blanc comme espèce terrestre relevant du ministre de l'Environnement.

¹² Voir la pièce D : *Processus et critères d'évaluation du COSEPAC* (avril 2010), p. 9 (adoptant une pratique de longue date appliquée par le COSEPAC depuis 2001).

¹³ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴ *Ibid.*, p. 10, citant les indicateurs A3 et A1.

¹⁵ Pièce E : COSEPAC, *Lignes directrices pour reconnaître les unités désignables inférieures à l'espèce* (2005).

¹⁶ Voir Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. iii.

¹⁷ COSEPAC. 2002. *Mise à jour : Évaluation et rapport de situation du COSEPAC sur l'ours blanc (Ursus maritimus) au Canada*. Comité sur la situation des espèces en péril au Canada. Ottawa. p. 22-23. En ligne : http://sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/cosewic/sr_polar_bear_f.pdf (dernière consultation : 11 novembre 2011).

¹⁸ *Énoncé de réaction – Ours blanc* (21 avril 2004). En ligne : http://sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/statements/rs167_f.pdf (dernière consultation : 11 novembre 2011).

-
- ¹⁹ *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 138, n° 9 (5 mai 2005).
- ²⁰ *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 139, n° 2 (26 janvier 2005), p. 96 (italiques ajoutés).
- ²¹ Voir communiqué de presse du COSEPAC : *L'ours blanc et d'autres espèces en péril évalués par un organisme scientifique indépendant du Canada* (25 avril 2008). En ligne : http://www.cosepac.gc.ca/fra/sct7/sct7_3_11_f.cfm (dernière consultation : 23 novembre 2011).
- ²² Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 67, iii.
- ²³ *Ibid.*; Amstrup et coll. (2007); voir aussi Amstrup et coll. (2010).
- ²⁴ Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 13; pièce F : Thiemann, G.W., A.E. Derocher et I. Stirling. 2008. « Polar bear *Ursus maritimus* conservation in Canada: an ecological basis for identifying designatable units ». *Oryx* 42 : 504-515.
- ²⁵ Voir *Énoncé de réaction – Ours blanc* (26 novembre 2008). En ligne : http://www.sararegistry.gc.ca/document/default_f.cfm?documentID=1676 (dernière consultation : 23 novembre 2011).
- ²⁶ *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 145, n° 4 (3 février 2011) (indiquant ce qui suit : « Une décision de retarder la réception de [l'évaluation de] cette espèce fut prise pour permettre de tenir d'autres consultations avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut et le gouvernement du Nunavut. Ces consultations sont maintenant terminées. »).
- ²⁷ *Gazette du Canada*, Partie I, vol. 145, n° 27 (2 juillet 2011); *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 145, n° 23 (9 novembre 2011).
- ²⁸ *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 145, n° 23 (9 novembre 2011), p. 2310.
- ²⁹ Voir *Submission to CEC under NAAEC by Sierra Club, et coll.* (Communication présentée à la CCE en vertu de l'ANACDE par le Sierra Club et autres auteurs, octobre 2006), p. 5 (faisant état de 45 autres espèces dont l'inscription avait été grandement retardée par suite de l'interprétation illégale de la LEP faite par le Canada). En ligne : http://www.cec.org/Storage/83/7899_06-5-SUB_en.pdf (dernière consultation : 11 novembre 2011). Cette communication a été retirée en janvier 2011 après que le Secrétariat en eut considérablement restreint la portée en limitant à la fois les allégations et le nombre d'espèces et après un délai important. Néanmoins, le Centre espère que la CCE répondra promptement et entièrement à la présente demande d'étroite portée et spécifique concernant les omissions du Canada.
- ³⁰ Voir Environnement Canada, *Consultation sur la modification de la liste des espèces de la Loi sur les espèces en péril : Espèces terrestres*, p. 5 (décembre 2009) (expliquant que le ministre procédera à des « consultations prolongées » concernant certaines espèces et que l'inscription de celles-ci pourrait être reportée à plusieurs années après l'évaluation). En ligne : http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2010/ec/EN1-36-2009-fra.pdf (dernière consultation : 11 novembre 2011). Voir aussi *Ébauche – Politiques de la Loi sur les espèces en péril* (2009) (« Le gouverneur en conseil recevra généralement l'évaluation dans les trois mois suivant la publication de l'énoncé de réaction. Dans certaines circonstances, l'envoi par le ministre de l'Environnement, et la réception par le gouverneur en conseil, peuvent être retardés. »). En ligne : dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2009/ec/En4-113-2009-fra.pdf (dernière consultation : 11 novembre 2011).
- ³¹ Voir aussi la communication présentée à la CCE par le Sierra Club, p. 4-6 (2006, en anglais) (expliquant l'interprétation illégale de la « réception »).
- ³² Voir de façon générale le Registre public des espèces en péril : www.sararegistry.gc.ca; communiqué de presse du COSEPAC, *L'ours blanc et d'autres espèces en péril évalués par un organisme scientifique indépendant du Canada* (25 avril 2008).
- ³³ Voir la pièce G : *Center for Biological Diversity Comments on Proposed Order Amending Schedule 1 for Polar Bears* (Observations du *Center for Biological Diversity* sur le projet de décret modifiant l'annexe 1 relativement à l'ours polaire, 1^{er} août 2011), p. 5-6 (citant de nombreuses études parues depuis la publication de l'évaluation du COSEPAC en 2008 et démontrant de nouveau les graves menaces qui pèsent sur l'ours blanc).
- ³⁴ Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 67.

³⁵ Pièce H : Vongraven, D. 2009. « Guest editorial: the ballyhoo over polar bears ». *Polar Research* 28 : 323-326.

³⁶ Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 67. Plus précisément, le COSEPAC a évalué le risque de disparition de l'ours blanc en utilisant un modèle « RISKMAN » qui ne prenait pas en compte la situation future relativement aux changements climatiques et à la perte de glace de mer. *Ibid.*, p. 42 (dans le contexte de l'application du modèle RISKMAN, « étant donné que les effets des changements climatiques directionnels sur le taux de survie et de recrutement ne sont pas pris en compte, les résultats ne devraient être utilisés que pour interpréter les probabilités de déclin actuelles ou à court terme »). De plus, pour de nombreuses populations, les données utilisées pour le modèle étaient des données démographiques antérieures à 2000, qui ne reflétaient même pas les répercussions réelles du déclin de la glace de mer au cours de la dernière décennie.

³⁷ Amstrup et coll. (2007).

³⁸ *Ibid.*; voir aussi la pièce G, observations du CBD (en anglais), p. 10. Les projections d'Amstrup et coll. (2007) sont corroborées par Hunter et coll. (2007), qui ont utilisé un modèle de dynamique des populations pour prédire de façon analogue que la population d'ours blancs du sud de la mer de Beaufort présentait une probabilité de disparition de ~45 % à 75 % au cours des 50 prochaines années et de ~75 % à 95% d'ici la fin du siècle. Voir la pièce I : Hunter, C. M., H. Caswell, M. C. Runge, E. V. Regehr, S. C. Amstrup et I. Stirling. 2007. *Polar Bears in the Southern Beaufort Sea II: Demography and Population Growth in Relation to Sea Ice Conditions. USGS Science Strategy to Support U.S. Fish and Wildlife Service Polar Bear Listing Decision*. U.S. Geological Survey, Reston, Virginie.

³⁹ Amstrup et coll. (2007).

⁴⁰ Amstrup et coll. (2010).

⁴¹ Voir la pièce I : Hunter et coll. (2007); voir aussi la pièce G : observations du CBD (en anglais), citant : Fischbach et coll. (2007) (constatation d'une diminution significative de la proportion d'aires de mise bas des ours blancs sur la banquise entre 1985 et 2005 dans le sud de la mer de Beaufort, cette diminution étant liée au retard de l'englacement automnal, à la diminution de la vieille glace stable, à l'augmentation de la superficie d'eaux libres et à la réduction de la couverture de neige sur la banquise); Durner et coll. (2006) (dégradation des habitats terrestres de mise bas par l'érosion des côtes en raison des changements climatiques); Monnett et Gleason (2006) (noyades et stress attribuables à l'augmentation de la nage en eaux libres due à la perte de glace de mer); ainsi que d'autres.

⁴² Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 59, citant l'UICN (2006).

⁴³ Comme nous l'exposons plus loin, toutes les populations canadiennes d'ours blancs sont admissibles au statut d'espèce en voie de disparition selon les indicateurs E et A3 du COSEPAC d'après les données d'Amstrup et coll. (2007) et, donc, les sous-ensembles de population désignés comme UD seraient également admissibles au statut d'espèce en voie de disparition.

⁴⁴ Thiemann et coll. (2008), p. 511.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 512 (italiques ajoutés).

⁴⁶ Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 13.

⁴⁷ *Processus et critères d'évaluation du COSEPAC*, p. 10.

⁴⁸ Voir *Ibid.*, p. 12. Une espèce est « menacée » si elle présente une probabilité de disparition d'au moins « 10 % sur 100 ans ». Une analyse quantitative est : « [u]ne estimation de la probabilité de disparition d'un taxon sur la base des caractéristiques biologiques connues, des besoins en matière d'habitat, des menaces et de toute solution de gestion précisée. L'analyse de la viabilité des populations (AVP) est une des techniques. [...] Si l'information est limitée, les données disponibles peuvent être utilisées pour fournir une estimation du risque de disparition (par exemple, en estimant l'incidence des événements stochastiques sur l'habitat). Les hypothèses, les données utilisées et l'incertitude des données ou du modèle quantitatif doivent tous être documentés dans la présentation des analyses quantitatives. » *Ibid.*, p. 17. Bien que le modèle sous-jacent d'Amstrup et coll. (2007, 2010) ne soit pas une AVP et ne comprenne pas d'intervalles de confiance types, il n'y a aucun doute que les travaux de ces chercheurs

correspondent à la définition de la notion d'analyse quantitative dans le contexte de la LEP et doivent être pris en considération dans le processus d'inscription aux termes de cette loi.

⁴⁹ Dans son évaluation, le COSEPAC s'est fondé sur un temps de génération de 12 ans, en dépit de l'utilisation uniforme d'un temps de génération de 15 ans par l'UICN, le PBSG et le FWS. Bien que le CBD estime que le recours à un temps de génération de 12 ans était incorrect, l'ours blanc doit être classé parmi les espèces en voie de disparition même avec le recours par le COSEPAC à ce temps de génération tronqué de 12 ans.

⁵⁰ Amstrup et coll. (2007); Voir aussi la pièce G : observations du CBD (en anglais), p. 10 (tableau 2) (présentant les probabilités de disparition établies par Amstrup et coll. (2007) pour les populations canadiennes d'ours blancs en fonction de l'écorégion).

⁵¹ Amstrup et coll. (2007).

⁵² Schliebe et coll. (2008) (concluant qu'en raison de la diminution de la glace de mer, le risque [traduction] « rend justifiable de suspecter une réduction de la population de >30 % »).

⁵³ Stroeve, J., M.M. Holland, W. Meier, T. Scambos et M. Serreze. 2007. « Arctic sea ice decline: Faster than forecast ». *Geophysical Research Letters* 34, L09501.

⁵⁴ Raupach, M.R., G. Marland, P. Ciais, C. Le Quéré, J.G. Canadell, G. Klepper et C.B. Field. 2007. « Global and regional drivers of accelerating CO2 emissions ». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 104 :10288-10293. En ligne :

<http://www.pnas.org/content/104/24/10288.abstract> (dernière consultation : 11 novembre 2011);

Friedlingstein, P., R. A. Houghton, G. Marland, J. Hackler, T. A. Boden, T. J. Conway, J. G. Canadell, M. R. Raupach, P. Ciais et C. Le Quéré. 2010. « Update on CO2 emissions ». *Nature Geoscience* 3 : 811-812; Global Carbon Project. 2010. *Carbon Budget 2009*. En ligne :

www.globalcarbonproject.org/index.htm (dernière consultation : 11 novembre 2011).

⁵⁵ Rapport de situation du COSEPAC (2008), p. 67.

⁵⁶ *Processus et critères d'évaluation du COSEPAC*, p. 11.

⁵⁷ *Ibid.*, citant les indicateurs A3, A1. Selon l'indicateur A3, la réduction doit être basée sur une « réduction de l'indice de la zone d'occupation, ou de la zone d'occurrence et/ou de la qualité de l'habitat » ou sur d'autres facteurs. *Ibid.* Les résultats obtenus par Amstrup et coll. (2007) étaient basés sur ces facteurs.

⁵⁸ Voir ANACDE, par. 14(1).

⁵⁹ Al. 14(1)b).

⁶⁰ Al. 14(1)c), (2)d).

⁶¹ Al. 14(1)e).

⁶² Al. 14(2)a).

⁶³ Al. 14(2)b).

⁶⁴ Al. 1c), a), f), g).

⁶⁵ Al. 14(2)c).