



Consultation publique sur la *Politique sur l'évaluation des menaces imminentes en vertu des articles 29 et 80 de la Loi sur les espèces en péril : espèces terrestres*

Rapport « Ce que nous avons entendu »



N° cat. : CW66-1514/2-2024F-PDF
ISBN : 978-0-660-69861-8
EC23245

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en tout ou en partie, à des fins de diffusions commerciales sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada.

Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements publics
Édifice Place Vincent Massey
351, boul. Saint-Joseph
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Numéro de téléphone sans frais : 1-800-668-6767
Courriel : enviroinfo@ec.gc.ca

Photos: © Environnement et Changement climatique Canada

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par
le ministre de l'Environnement et du Changement climatique (2024)

Also available in English.

Résumé

Environnement et Changement climatique Canada a publié la *Politique sur l'évaluation des menaces imminentes en vertu des articles 29 et 80 de la Loi sur les espèces en péril : espèces terrestres* (la Politique) dans le Registre public des espèces en péril pour une période de commentaires de 60 jours entre le 20 avril et le 30 juin 2023. Ce processus visait à recueillir les avis des principaux partenaires de la conservation et de la population canadienne. Le présent rapport « Ce que nous avons entendu » fournit un résumé des commentaires reçus et de la réponse d'ECCE à ces commentaires.

Les principaux thèmes des commentaires présentés sont les suivants :

- **Transparence** : Une plus grande transparence du processus et des fondements des décisions.
- **Consultations** : Un plus grand engagement envers la consultation des gouvernements provinciaux et territoriaux et des peuples autochtones.
- **Droits des Autochtones** : La nécessité de refléter l'engagement du gouvernement du Canada à respecter l'honneur de la Couronne, les droits des Autochtones et les droits qui leur sont conférés par des traités ainsi que la mise en œuvre de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.
- **Rapidité d'exécution** : Des délais doivent être prévus pour garantir une prise de décision en temps utile.
- **Renseignements** : Diverses sources de renseignements peuvent contribuer à une évaluation des menaces imminentes.
- **Définition de « menace imminente »** : Manque de clarté concernant la définition de ce qui est une menace imminente.
- **Autre** : Autres commentaires qui n'ont pas entraîné de modifications de la Politique ou qui ne sont pas visés par la Politique.

Introduction

Bien que la responsabilité de la conservation des espèces sauvages soit partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les provinces et les territoires sont les premiers responsables des espèces terrestres en péril sur le territoire non domaniale. La *Loi sur les espèces en péril* (LEP; la Loi) est destinée à être mise en œuvre en coopération avec tous les ordres de gouvernement pour assurer la protection et le rétablissement des espèces en péril grâce à des normes nationales de conservation et à des lois et programmes complémentaires. Toutes les espèces inscrites sur la liste de la LEP sont confrontées à des menaces, et la Loi prévoit un ensemble de pouvoirs et d'outils pour soutenir le rétablissement des espèces et protéger les individus, leurs résidences et leur habitat essentiel de ces menaces, notamment au moyen de mesures réglementaires et d'outils collaboratifs reposant sur l'intendance. Les dispositions d'urgence en vertu des articles 29 et 80 de la LEP sont des dispositions distinctes conçues comme des outils de protection de dernier recours qui doivent être envisagés dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'une action allant au-delà de la procédure et des mesures habituelles de la LEP peut se justifier.

La Politique appuie l'utilisation des dispositions d'urgence prévues par la LEP. Ses objectifs sont les suivants :

- assurer la cohérence de l'évaluation en temps opportun des menaces imminentes à la survie (en vertu de l'article 29) et à la survie ou au rétablissement (en vertu de l'article 80) d'une espèce sauvage terrestre au titre de la LEP;
- favoriser la transparence de la façon dont Environnement et Changement climatique Canada et Parcs Canada effectuent les évaluations des menaces imminentes à l'appui de la formulation d'avis ministériels en vertu des articles 29 et 80 de la LEP.

La Politique s'applique aux espèces qui relèvent du ministre de l'Environnement et du ministre responsable de Parcs Canada.

Aperçu de la mobilisation

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC; le Ministère) a mené une vaste campagne par courriel pour informer les gouvernements provinciaux et territoriaux, les communautés et organisations autochtones, les organisations non gouvernementales de l'environnement et les parties prenantes de l'industrie de la tenue d'une consultation publique de 60 jours sur l'ébauche de la Politique. Le Ministère a continué à accepter les commentaires et à dialoguer avec les partenaires et les parties prenantes au-delà de la période de consultation de 60 jours. Le Ministère a invité plus de 2 350 personnes et organisations à soumettre leurs commentaires écrits et a organisé des discussions bilatérales. Des fiches d'information en langage clair et des documents traduits ont été fournis, et des présentations et des réunions ont été organisées au besoin. Les fonctionnaires du Ministère ont fait une présentation lors de trois réunions de conseils de gestion des ressources fauniques et ont tenu des discussions bilatérales avec un gouvernement autochtone du Nord, une organisation nationale autochtone et une association d'intervenants de l'industrie.

Le Ministère a reçu 19 commentaires écrits. Nous remercions tous les partenaires qui ont pris le temps d'examiner l'ébauche de la Politique et de nous faire part de leurs commentaires.

Principaux thèmes

Selon les commentaires, la Politique est un élément positif, et de nombreuses personnes sont encouragées par les efforts du Ministère pour fournir une approche claire et cohérente en matière d'évaluation des menaces imminentes. La présente section résume les principaux thèmes qui ressortent des commentaires formulés au cours de la période de consultation. La réponse du Ministère aux commentaires est présentée à la suite.

Transparence

La nécessité d'une plus grande transparence était un commentaire récurrent. La plupart des commentaires réclamaient une plus grande transparence dans le processus, notamment en ce qui concerne les seuils de déclenchement des évaluations des menaces imminentes. Plusieurs commentaires portaient également sur la nécessité d'une plus grande transparence dans la manière dont les connaissances autochtones sont prises en compte durant le processus d'évaluation des menaces imminentes.

Les gouvernements concernés et les peuples autochtones ont indiqué que les évaluations des menaces imminentes devraient leur être communiquées afin qu'ils puissent formuler des commentaires

et pour faciliter leur participation à l'atténuation des menaces pesant sur les espèces. Les répondants demandaient systématiquement la publication des évaluations finales des menaces imminentes.

Réponse d'ECCC : Assurer la transparence et la prévisibilité du processus

- En complément de la Politique, le Ministère a publié le *Guide d'utilisation : Demande d'évaluation des menaces imminentes pour les espèces terrestres en vertu de la Loi sur les espèces en péril* dans le [Registre public des espèces en péril](#). Ce guide décrit la procédure et les renseignements requis pour demander une évaluation des menaces imminentes.
- La Politique a été mise à jour pour inclure la transparence comme principe et objectif. Les mises à jour associées comprennent, sans s'y limiter, les éléments suivants:
 - L'ajout d'une nouvelle section sur les rôles et les responsabilités reflète l'engagement à prendre des décisions de manière conformes aux objectifs de la LEP (section « Rôles et responsabilités »).
 - Préciser qu'une évaluation des menaces imminentes peut être déclenchée par une demande externe ou entreprise par ECCC ou Parcs Canada indépendamment d'une demande (section « Rôles et responsabilités »).
 - Préciser que les consultations des gouvernements provinciaux et territoriaux et des peuples autochtones auront lieu au cours de l'élaboration d'une évaluation des menaces imminentes (section « Énoncé de politique – Consultation »).
 - Préciser que les évaluations des menaces imminentes et les avis ministériels sont affichés dans le [Registre public des espèces en péril](#) (sections « Énoncé de politique – Suivi et rapports » et « Renseignements complémentaires »).
 - Situer le rôle de la politique dans le cadre d'initiatives politiques ministérielles plus larges (section « Introduction »).

Consultations et collaboration

Des participants ont indiqué que la Politique devrait rendre obligatoire la consultation des peuples autochtones ou qu'elle devrait utiliser des termes plus forts pour faire respecter l'obligation de la Couronne de consulter les Autochtones en vertu de la common law.

Les participants étaient favorables à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux assument la responsabilité de la protection des espèces en péril et de leur habitat sur leur territoire; toutefois, certains ont exprimé la crainte que les accords de collaboration et les mesures provinciales et territoriales visant à lutter contre les menaces imminentes ne soient trop souvent invoqués. Des participants ont indiqué qu'il fallait clarifier la manière dont les gouvernements provinciaux et territoriaux seront consultés.

Réponse d'ECCC : Engagement en faveur de consultations et d'approches collaboratives

- La Politique a été mise à jour pour :
 - Insister sur le fait que les gouvernements provinciaux et territoriaux assurent la protection et le rétablissement des espèces terrestres en péril sur le territoire non domanial (section « Préface »).
 - Renforcer la formulation concernant les consultations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux (section « Énoncé de politique »).
 - Renforcer la formulation concernant la consultation et la mobilisation des Autochtones afin de reconnaître les obligations du gouvernement du Canada en vertu de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (sections « Énoncé de politique », « Interprétation de la politique » et « Principes »).
 - Préciser que pour être considéré comme une mesure permettant de contrer des menaces imminentes, les approches collaboratives, devraient comprendre des jalons, des cibles mesurables, des mesures de responsabilisation claires et suffisamment de renseignements pour suivre et évaluer les résultats et les progrès significatifs, pour être prises en considération (section « Interprétation de la politique »).
- En complément de la Politique, le Ministère a publié le Guide d'utilisation : Demande d'évaluation des menaces imminentes pour les espèces terrestres en vertu de la Loi sur les espèces en péril, qui décrit la procédure de mise en commun des renseignements relatifs à l'évaluation des menaces imminentes avec les gouvernements concernés et les détenteurs de droits autochtones.

Droits des Autochtones

Dans plusieurs commentaires, il a été souligné qu'il était important que le gouvernement fédéral garantisse les droits des Autochtones et les droits issus de traités ainsi que l'honneur de la Couronne, mais que l'ébauche de la Politique ne prévoyait pas de mécanismes à cette fin. Les participants ont recommandé que les incidences sur les droits des Autochtones soient ajoutées comme élément à prendre en considération dans l'évaluation des menaces imminentes. Nous avons également reçu des demandes pour que la Politique prenne en compte et, le cas échéant, protège la capacité des peuples autochtones à exercer leurs droits issus de traités, en particulier le droit de chasser, de pêcher, de piéger et de récolter des espèces ayant une importance culturelle pour les détenteurs de droits issus de traités. On nous a fait savoir que les communautés autochtones devraient être consultées pour la détermination des objectifs de rétablissement des espèces en cours d'examen.

Réponse d'ECCE : Affirmation de l'engagement à respecter les droits des Autochtones

- La Politique a été mise à jour pour :
 - Clarifier la formulation concernant les consultations auprès des gouvernements et des peuples autochtones (sections « Énoncé de politique », « Interprétation de la politique » et « Principes »).
 - Préciser que les délais de consultation tiendront compte du caractère urgent de la situation « section « Énoncé de politique »).
 - Indiquer que ce qui constitue le rétablissement d'une espèce donnée peut prendre en compte les interprétations autochtones du rétablissement, telles qu'elles ont été présentées par les peuples autochtones concernés (section « Interprétation de la politique »).

Rapidité d'exécution

Le Ministère a reçu plusieurs commentaires demandant que la Politique inclue des délais liés à l'élaboration des avis ministériels et à la prise de décision ministérielle, notamment des délais pour le déclenchement des évaluations et pour la transmission de conseils au ministre compétent. Nous avons reçu un commentaire demandant que les avis ministériels formulés conformément à la Politique soient rendus publics dans les 30 jours suivant leur détermination.

Réponse d'ECCE : Soutenir des conseils opportuns fondés sur des preuves

- Le Ministère n'a pas ajouté de délais à la Politique afin de permettre une certaine souplesse dans la recherche d'un équilibre entre la nécessité de fournir des conseils au ministre compétent en temps opportun et la nécessité de veiller à ce que les conseils et les décisions soient fondés sur des éléments probants et à ce qu'un engagement approprié ait été pris.
- La Politique a été mise à jour pour inclure le principe de rapidité d'exécution (section « Principes »).

Renseignements

De nombreux commentaires proposaient que la liste des sources de renseignements de la section « Interprétation de la politique » soit élargie pour inclure les études d'impact et les évaluations environnementales réalisées, les programmes de recherche spéciaux, les données ou analyses scientifiques non publiées, les connaissances des praticiens et les évaluations du COSEPAC.

Réponse d'ECCE : Évaluations des menaces imminentes fondées sur les meilleurs renseignements disponibles

- La Politique a été mise à jour de manière à présenter à titre indicatif différentes sources de renseignements et d'où ces informations peuvent provenir, tout en notant que la liste n'est pas censée être exhaustive (section « Interprétation de la politique »).

Définition de « menace imminente »

De nombreux commentaires ont été formulés sur l'interprétation de la notion de « menace imminente ». Des préoccupations ont été exprimées à ce sujet :

- L'évaluation de l'imminence d'une menace au cas par cas est trop vague et pourrait entraîner un manque de clarté et de cohérence.
- Le critère d'évaluation « hautement improbable ou impossible » place la barre très haut, ce qui entre en contradiction avec le principe de précaution.
- L'évaluation de la survie d'une espèce à l'échelle nationale rendrait vulnérables les sous-espèces et les populations d'espèces individuelles.

Les répondants formulent les recommandations suivantes :

- La Politique doit être plus claire dans sa prise en compte des effets cumulatifs des activités en tant que menaces.
- La définition de « menace imminente » devrait comprendre un seuil quantitatif.
- La définition de « menace » devrait tenir compte des menaces d'origine naturelle.
- La portée et l'échelle d'une évaluation de menace imminente doivent être proportionnelles à la nature de la menace.
- La Politique utilise les définitions et les outils du COSEPAC et de la Liste rouge des espèces menacées de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) comme guide pour définir plus clairement la notion de « menace imminente ».

Selon certains commentaires, la réévaluation d'une menace imminente en vue de l'abrogation d'un décret d'urgence doit être aussi solide que l'évaluation initiale et inclure des consultations auprès des peuples autochtones. Des préoccupations ont été formulées sur la possibilité que les réévaluations puissent conduire à l'abrogation prématurée d'un décret d'urgence.

Réponse d'ECCC : Clarification de l'interprétation de la notion de « menace imminente » et poursuite de l'élaboration des orientations relatives à la « menace imminente »

- La définition de menace dans la Politique est cohérente avec l'objectif de la LEP, qui est le « rétablissement (des espèces sauvages) qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées ».
- La Politique a été mise à jour pour :
 - Préciser que l'interprétation des « menaces » dans la LEP est conforme à la norme internationale acceptée et à la définition utilisée par le COSEPAC et l'Union internationale pour la conservation de la nature.
 - S'aligner avec l'interprétation de « menace imminente » pour la survie d'une espèce dans le contexte de l'inscription d'urgence (article 29) sur l'approche du COSEPAC en matière d'évaluation en vue d'une inscription d'urgence.
 - Appliquer deux questions de politique distinctes pour les menaces imminentes pour la survie au titre de la section 29, afin de s'aligner sur l'interprétation révisée de la politique (section « Énoncé politique - Inscription d'urgence »).
 - Clarifier l'interprétation du terme « rétablissement », notamment en précisant qu'une évaluation des menaces imminentes pour le rétablissement pourrait comprendre un ensemble de considérations, notamment les objectifs en matière de population et de répartition, le seuil de rétablissement minimal, la trajectoire de la population de l'espèce et l'état de son habitat essentiel.

Ces changements visent à conserver la flexibilité nécessaire pour permettre une application à une large éventail de menaces et de considérations écologiques tout en renforcer l'alignement avec l'interprétation du COSEPAC des termes similaires. Le Ministère est d'avis que ces interprétations assureront la cohérence de la façon dont le Ministère informe le ministre qu'une espèce est confrontée à une menace imminente.

- Le Ministère a l'intention de poursuivre l'élaboration des éléments suivants :
 - un cadre de travail sur le caractère imminent;
 - un cadre de travail sur les impacts cumulatifs.

Autres commentaires

Cette section résume les commentaires qui n'entraient pas dans la portée de la Politique ou qui n'ont pas donné lieu à des modifications pour le moment.

Les répondants ont formulé la recommandation suivante :

- La Politique devrait prendre en compte les espèces aquatiques, et le Ministère devrait collaborer avec le ministère des Pêches et des Océans du Canada afin d'établir une approche cohérente pour les évaluations des menaces imminentes.

Réponse d'ECCE

- La Politique a été élaborée en consultation avec le ministère des Pêches et des Océans (MPO) du Canada. ECCE continuera à travailler avec le MPO et l'Agence Parcs Canada sur les futures mises à jour de la Politique.

Les questions soulevées sur d'autres aspects de la LEP qui ne relèvent pas de la portée de la Politique comprennent la prise en compte des connaissances autochtones dans la planification du rétablissement, les interprétations de la définition du concept de « rétablissement », l'efficacité des accords de conservation de la LEP et d'autres commentaires liés à des méthodes ou approches scientifiques précises. Le Ministère prend note de ces commentaires et les examinera dans le cadre des procédures appropriées.