



**Examen de la
LCPE**

**Document
d'élaboration
des enjeux
2**

La biodiversité

KE
3619
R491
1994
No. 2

*35646
BRL
K*

Canada¹³¹

Préparé par : fonctionnaires d'Environnement Canada

pour : Bureau de la LCPE
Environnement Canada, Protection de l'environnement
351, boul. St-Joseph
5e étage, Place Vincent Massey
Hull (Québec), K1A 0H3



Papier recyclé à 100%
fait de fibres post-consommation

— Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

n° de catalogue : En40-224/2-1994

ISBN : 0-662-61192-6

KE
3619
R491
1994
No. 2

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Renseignements généraux	1
• <i>Qu'est-ce que la biodiversité ?</i>	<i>1</i>
• <i>En quoi la biodiversité est-elle menacée ?</i>	<i>2</i>
• <i>Quels sont les mécanismes nécessaires à la conservation de la biodiversité ?</i>	<i>3</i>
• <i>Projets en cours pour une stratégie canadienne en matière de biodiversité ?</i>	<i>5</i>
2. La LCPE et la biodiversité	6
3. Options visant à favoriser la conservation de la biodiversité dans le cadre de la LCPE	8
• <i>Option 1 Élargir la portée de la LCPE afin d'englober toutes les responsabilités du gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie canadienne en matière de biodiversité</i>	<i>8</i>
• <i>Option 2 Élargir la portée de la LCPE dans les domaines de la surveillance de l'environnement, de la recherche, des rapports sur l'état de l'environnement et de l'évaluation de l'environnement</i>	<i>9</i>
• <i>Option 3 Décrire explicitement les liens qui existent présentement entre la LCPE et la biodiversité, de même que la contribution de cette Loi à la conservation de la biodiversité</i> ..	<i>9</i>



La biodiversité

INTRODUCTION

Le présent document évalue les possibilités et les moyens de rendre la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) plus rigoureuse afin d'encourager la conservation de la biodiversité. Afin de respecter ses obligations nationales et internationales en matière de développement durable, le gouvernement canadien s'est engagé à promouvoir la conservation de la biodiversité.

La première partie du document fournit des renseignements généraux : définition de la biodiversité, énumération des moyens de la conserver et compte rendu des projets actuels d'élaboration d'une stratégie canadienne sur la biodiversité. La deuxième partie traite du rôle actuel de la LCPE dans le domaine de la biodiversité, tandis que la dernière partie propose diverses options afin d'améliorer la conservation de la biodiversité à l'aide de la LCPE.

1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Depuis quelques années, tant au Canada qu'à travers le monde, il existe un intérêt croissant pour le concept de «développement durable», développement qui répond aux besoins de l'heure sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. Au fur et à mesure de l'évolution du concept de «développement durable» est apparu un besoin croissant d'une approche holistique de la conservation, de la gestion et de l'utilisation des ressources biologiques dont dépend la société. La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sont devenues les thèmes fondamentaux d'une convention internationale dont le Canada et 167 autres pays sont signataires.

Qu'est-ce que la biodiversité ?

La diversité biologique, ou «biodiversité», sert à décrire les différentes formes de vie sur terre. La biodiversité comprend la totalité des animaux, des plantes et des microorganismes de la planète, les variétés génétiques de ces espèces, ainsi que les divers écosystèmes dans lesquels ils évoluent.

On admet généralement que la biodiversité se retrouve à trois niveaux.

1. **Diversité des espèces** : éventail des espèces d'animaux, de plantes et de microorganismes de la planète ou d'une région donnée capables d'une reproduction fertile. Toutes les races de chiens domestiques font partie de la même espèce, tandis que les chiens et les chats appartiennent à des espèces différentes.
2. **Diversité génétique** : éventail des caractéristiques génétiques que présentent une même espèce et des espèces distinctes. Les différences de couleur des cheveux et des yeux ou de hauteur et de dimension du nez sont des exemples de la diversité génétique chez l'être humain.

3. **Diversité de l'écosystème** : éventail des systèmes naturels d'une région, d'un pays ou de la planète. Le marécage et le pré de montagne constituent deux exemples d'écosystèmes distincts au Canada.¹

En quoi la biodiversité est-elle menacée ?

Depuis qu'il y a de la vie sur la planète, la biodiversité est en constante évolution. Les formes primaires de vie ont évolué et se sont transformées en diverses espèces, entraînant ainsi une biodiversité accrue. Différents événements naturels périodiques (éruptions de volcans, chutes de météorites, glaciation) ont perturbé les écosystèmes et entraîné l'extinction de certaines espèces, réduisant ainsi la biodiversité. Au fur et à mesure que la civilisation progressait, l'être humain a eu une influence de plus en plus importante. De nos jours, les activités humaines suivantes menacent directement ou indirectement la biodiversité.

- **Perturbation des écosystèmes** - Chaque écosystème de la planète se compose de groupes d'animaux, de plantes et de microorganismes, ainsi que de la lumière, de l'air, de l'eau, de la terre et des minéraux dont dépend leur survie. L'équilibre de ces systèmes est fragile. Chaque composante joue un rôle spécial. Toute perturbation de cet équilibre peut déclencher une cascade de dérangements et menacer plusieurs des composantes de l'écosystème, ou encore tout ce dernier. Les matières polluantes déversées dans l'atmosphère, dans la terre ou dans l'eau, l'introduction d'espèces non indigènes et le réchauffement atmosphérique (l'effet de serre) modifient l'écosystème et peuvent nuire à la biodiversité.
- **Destruction de l'habitat** - La conversion de régions naturelles terrestres ou maritimes à d'autres fins peut détruire des parties d'écosystèmes ou des écosystèmes entiers. La perte d'un habitat faunique et végétal entraîne directement la disparition des espèces. La conversion de terres humides en terres agricoles, au Canada, est un bon exemple de la destruction d'habitats et de la dégradation de la biodiversité.
- **Surexploitation de la flore et de la faune** - De nombreuses espèces servent à la consommation humaine, que ce soit sous forme d'aliments, de produits pharmaceutiques ou de matières premières pour l'industrie. L'utilisation irrationnelle ou la surexploitation peuvent représenter une menace pour des espèces en particulier.
- **Méthodes modernes en matière d'agriculture et de sylviculture** - Les agriculteurs d'aujourd'hui exploitent de plus en plus un nombre restreint de cultures à haut rendement et élèvent un nombre limité de races de bétail. Cette situation menace les plus vieilles espèces de disparition. Il en va de même de l'exploitation forestière, où on peut replanter une variété unique à haut rendement d'une seule espèce d'arbre après avoir déboisé un écosystème forestier diversifié. Ces méthodes modernes peuvent ainsi remplacer un écosystème naturel plus diversifié.²

Quels sont les mécanismes nécessaires à la conservation de la biodiversité ?

La Convention sur la diversité biologique a été signée par plus de 90 p. 100 des pays membres des Nations Unies lors du Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro, au Brésil, en 1992.

Les objectifs de la Convention sont les suivants :

- la conservation de la diversité biologique;
- l'utilisation durable des ressources biologiques;
- le partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques.³

Le Tableau 1 reproduit les principaux engagements pris lors de la Convention.

Tableau 1 : Principaux engagements pris lors de la convention sur la diversité biologique

Article 6 - Dispositions générales quant à la conservation et à l'utilisation durable - Élaborer des stratégies, des plans et des programmes nationaux sur la biodiversité et intégrer la biodiversité aux plans, aux programmes et aux politiques sectoriels et intersectoriels.

Article 7 - Identification et surveillance - Identifier et surveiller les aspects de la biodiversité qui sont importants du point de vue de la conservation et de l'utilisation durable de cette dernière. Identifier les activités qui ont une incidence négative marquée sur la biodiversité.

Article 8 - Conservation in situ - Conserver la biodiversité dans des espaces naturels, en aménageant, gérant et conservant un système de parcs et de zones protégées. Promouvoir la récupération et la remise en état des espèces en danger d'extinction et la restauration des écosystèmes dégradés. Respecter, préserver et maintenir la connaissance, les innovations et les habitudes des collectivités autochtones et locales au chapitre de la biodiversité. Encourager le partage des avantages économiques tirés des connaissances indigènes traditionnelles.

Article 9 - Conservation ex situ - Conserver des installations, tels des zoos, des banques de gènes et de semences afin d'assurer la diversité génétique de la vie animale et végétale.

Article 10 - Utilisation durable des composantes de la diversité biologique - Intégrer l'utilisation durable au processus national de prise de décisions. Encourager la collaboration entre les gouvernements et le secteur privé en vue d'élaborer des méthodes d'utilisation durable des ressources biologiques.

Article 11 - Mesures d'incitation - Recourir à des stimulants économiques et sociaux pour encourager la conservation et l'utilisation durable des ressources.

Article 12 - Recherche et formation - Élaborer des programmes d'éducation, de formation et de recherche pertinents à la biodiversité et appuyer de tels programmes d'éducation, de formation et de recherche dans les pays en développement.

Article 13 - Éducation et sensibilisation du public - Élaborer un programme d'éducation et de sensibilisation du public à la biodiversité, à son importance et aux mesures nécessaires pour la conserver.

Article 14 - Évaluation des incidences et réduction des incidences négatives - Élaborer des procédures d'évaluation de l'incidence des projets de développement sur la biodiversité.

Article 15 - Accès aux ressources génétiques - Élaborer des politiques afin de donner aux autres pays qui ont signé la Convention accès aux ressources génétiques.

Articles 16-18 et 20 - Échange de renseignements, coopération et aide - Transmettre les technologies et l'information relatives à la biodiversité aux pays en développement et les aider financièrement à mettre la Convention en œuvre.

Article 19 - Biotechnologie et répartition de ses avantages - S'assurer que les pays en développement participent à la recherche effectuée sur leurs ressources biologiques et qu'ils partagent les avantages économiques tirés de telles recherches.

Projets en cours pour une stratégie canadienne en matière de biodiversité

Chaque pays signataire de la Convention doit élaborer une stratégie nationale en matière de conservation de la diversité biologique. La contribution du Canada à cet égard consiste à mettre sur pied un groupe de travail fédéral-provincial-territorial, en collaboration avec les Premières nations, les organismes voués à la conservation et l'industrie. Le groupe de travail a produit un projet de stratégie⁵ qui contient une série d'objectifs et des recommandations à l'appui. Les intervenants sont à l'étudier. Ensuite, le Canada élaborera, d'ici novembre 1994, sa stratégie révisée sur la biodiversité.

Les objectifs définis dans le projet de stratégie sont les suivants :

1. Conserver la biodiversité et utiliser durablement les ressources biologiques. Les mesures à l'appui de cet objectif consistent à :
 - surveiller les populations animales et végétales sauvages;
 - établir des réseaux de zones protégées;
 - restaurer les écosystèmes dégradés;
 - élaborer des politiques, des plans et des programmes de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans des secteurs particuliers;
 - prévenir ou réduire les changements atmosphériques causés par l'homme.
2. Élaborer et mettre en place des approches écologiques de gestion, c'est-à-dire :
 - analyser les démarches traditionnelles afin d'améliorer sa compréhension du fonctionnement des écosystèmes et y recourir davantage;
 - mieux partager les données et les renseignements;
 - surveiller les tendances biologiques afin d'évaluer les politiques et les programmes.
3. Faire connaître le besoin de conserver la biodiversité et promouvoir l'utilisation durable de cette dernière.
4. Appliquer ou établir des mesures incitatives et des lois qui soutiennent la conservation et son utilisation durable.

L'une des recommandations en ce sens consiste à maintenir ou à élaborer des politiques et des stimulants sociaux et économiques afin d'encourager de nouvelles utilisations écologiques des ressources biologiques.

En matière de législation, le document recommande ce qui suit aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

- i. Maintenir ou élaborer la législation nécessaire pour :
 - renforcer la conservation des espèces et des écosystèmes en danger;

- réglementer les fermes à gibier, l'aquiculture ainsi que les installations semblables afin d'éviter qu'elles aient des incidences négatives importantes sur la biodiversité naturelle;
 - promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sur les terres privées.
- ii. Déterminer s'il est nécessaire d'élaborer des politiques et des lois pour réglementer la fabrication, le transport et l'exportation de substances reconnues nuisibles à la biodiversité.
 - iii. Poursuivre l'harmonisation des lois relatives à la biodiversité afin de réduire le double emploi et de combler les lacunes.
5. Collaborer avec d'autres pays pour assurer la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des ressources biologiques et la répartition équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques. Cet objectif signifie :
- participer aux travaux des organismes internationaux;
 - appuyer la mise en œuvre de la Convention sur la biodiversité dans les pays en développement;
 - contribuer aux efforts collectifs en vue de conserver la biodiversité et d'en faire une utilisation durable.

De plus, il est convenu que les gouvernements et les communautés autochtones travailleront ensemble à élaborer un projet d'interprétation de la Convention en ce qui a trait aux besoins particuliers des peuples autochtones.

Au niveau fédéral, l'évaluation que fait Environnement Canada de la biodiversité⁶ constitue un autre travail d'importance. Ce document se penche sur les connaissances scientifiques actuelles et sur les besoins éventuels. Il contient diverses recommandations qui ont directement trait à la LCPE, notamment des méthodes pour contrôler les risques de modifications génétiques d'organismes, et pour évaluer l'incidence des dangers environnementaux, tels les polluants, sur la biodiversité.

2. LA LCPE ET LA BIODIVERSITÉ

Le très vaste champ d'application de la Convention, précisé ci-dessus, montre que la LCPE ne constitue qu'un des nombreux outils législatifs et politiques dont pourrait avoir besoin le Canada pour respecter les obligations qui lui incombent aux termes de la Convention. Les autres lois fédérales pertinentes sont la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur la faune du Canada*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur les parcs nationaux*. Cette application fera également appel à beaucoup de lois et de règlements provinciaux, ainsi qu'à des politiques et procédures pour tous les paliers du gouvernement, sans oublier le secteur privé.

La LCPE met l'accent sur la protection de l'environnement et les substances toxiques. Elle ne contient aucune référence directe à la biodiversité. La définition de l'expression «substance toxique» dans la LCPE est vague, mais elle traite au moins en général de la biodiversité. Ainsi, une substance est réputée

toxique si elle a ou peut avoir un effet dommageable immédiat ou à long terme sur l'environnement. De plus, plusieurs aspects de la Loi ont trait à la Convention sur la biodiversité et à la stratégie canadienne qui évolue. Le Préambule et la Partie I de la Loi prévoient l'élaboration d'objectifs, de directives et de codes de pratiques nationaux en matière de qualité de l'environnement. Ces derniers peuvent avoir une large portée et avoir trait à l'«environnement, aux ouvrages, aux entreprises ou aux activités», ou encore à l'«utilisation rationnelle des ressources naturelles et au développement équilibré». Ces objectifs, directives et codes de pratiques sont liés à l'objectif de la stratégie, soit d'adopter des politiques, programmes et plans sectoriels dans le but d'assurer la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques.

Les dispositions de la Partie I de la Loi pour ce qui est de la surveillance et de la recherche en matière d'environnement sont également pertinentes. Elles ont trait aux exigences de la Convention relatives aux programmes d'éducation et de recherche dans le domaine de la biodiversité. (Le Rapport sur l'état de l'environnement au Canada, 1996, actuellement en préparation, comportera un chapitre sur la biodiversité; Environnement Canada est également à élaborer des indicateurs de changement de la biodiversité.)

Les dispositions de la LCPE relatives à la protection et à la restauration de l'environnement appuient la conservation de la biodiversité, étant donné que la pollution peut s'attaquer à toute forme de vie. Par exemple :

- certains composants organo-chloriques (réglementés par la LCPE) ont entraîné des problèmes de reproduction chez les oiseaux;
- les rejets de substances toxiques ou nutritives peuvent endommager l'habitat (les règlements sur les produits chimiques toxiques de la Partie II et les règlements sur les substances nutritives de la Partie III de la LCPE sont dans ce cas évoqués.).

L'article de la Loi intitulé «Application administrative» donne au gouvernement fédéral le mandat de «prendre les décisions économiques et sociales en tenant compte de la nécessité de protéger l'environnement». La Partie IV autorise le ministre à demander aux «personnes qui exploitent ou se proposent d'exploiter des entreprises fédérales, ou exercent d'autres activités sur le territoire domaniale ... de lui fournir ... études ... ou autres renseignements sur l'environnement concerné, qui lui permettront de déterminer quel en sera l'impact sur celui-ci». Ces dispositions ont été créées afin de répondre à la demande de la Convention d'élaborer des procédures d'évaluation de l'incidence que les projets de développement ont sur la biodiversité. Cependant, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est plus étroitement liée à cet aspect de la Convention.

Les nouveaux produits biotechnologiques sont maintenant considérés comme des substances nouvelles et, par conséquent, aux termes de la Partie II de la LCPE, ils sont assujettis aux dispositions relatives aux substances nouvelles. Cette situation reflète directement un sous-article de la Convention qui réclame l'adoption de moyens pour se pencher sur les risques pour l'environnement et la santé humaine que représentent les organismes génétiquement modifiés. La LCPE pourrait jouer un rôle important dans la mise en œuvre de cette partie de

la Convention. De toutes les lois fédérales, la LCPE est unique en ce qui a trait à l'évaluation des risques que présentent les produits biotechnologiques pour la santé humaine et la biodiversité. Les dispositions particulières de la LCPE sur la biodiversité sont présentement à l'étude.

Le processus de développement de la stratégie en matière de biodiversité comprend la mise au point d'un inventaire des lois, des politiques et des programmes qui découlent des obligations qu'impose la Convention. Cet inventaire sera le point de départ d'une analyse plus poussée qui permettra de déterminer la pertinence des lois actuelles. Dès que la stratégie et le plan d'action fédéral seront parachevés, dans les mois à venir, le rôle virtuel de la LCPE se précisera.

3. OPTIONS VISANT À FAVORISER LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ DANS LE CADRE DE LA LCPE

Option 1. Élargir la portée de la LCPE afin d'englober toutes les responsabilités du gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie canadienne en matière de biodiversité

Avantages

De nombreux aspects de la responsabilité législative du gouvernement fédéral en matière de biodiversité sont actuellement obscurs. Une seule loi sur la conservation de la biodiversité permettrait de clarifier cette responsabilité et de rationaliser le processus d'élaboration d'une politique. En outre, eu égard à la biodiversité, les activités relatives à l'administration et à l'exécution pourraient être mieux coordonnées dans le cadre d'une loi unique.

La LCPE traitant déjà de nombreux aspects importants de la biodiversité, elle constituerait une base logique pour l'élaboration d'une loi exhaustive.

Désavantages

La conservation de la biodiversité et l'utilisation des ressources biologiques constituent un domaine extrêmement vaste et complexe qui dépasse de beaucoup l'objectif actuel de la LCPE : la protection de l'environnement. Il serait difficile d'adapter la structure de contrôle de la pollution et de détermination des risques de la LCPE aux nombreuses fonctions de gestion des ressources définies dans la Convention sur la diversité biologique. De plus, beaucoup de lois fédérales traitent déjà de divers aspects de la conservation de la biodiversité, et elles s'appuient sur des structures administratives bien établies dans bon nombre de ministères. En outre, de nombreux aspects de la biodiversité sont de compétence provinciale.

Option 2 Élargir la portée de la LCPE dans les domaines de la surveillance de l'environnement, de la recherche, des rapports sur l'état de l'environnement et de l'évaluation de l'environnement

Avantages

À la condition de ne pas déborder le cadre de la compétence fédérale et de ne pas empiéter sur les domaines déjà adéquatement chapeautés par les autres lois fédérales, le rôle de la LCPE dans les divers aspects de la conservation de la biodiversité pourrait être davantage efficace et spécifique. Dans le Préambule et dans la Partie I de la Loi, le terme «biodiversité» pourrait être ajouté à la liste des domaines visés par les objectifs, les directives et les codes de pratiques régissant la qualité de l'environnement. Cet ajout répondrait à la demande exprimée dans la stratégie en matière de biodiversité quant aux politiques, plans et programmes destinés à des secteurs particuliers. Afin de satisfaire à la demande de la Convention quant à la recherche et à l'éducation, la biodiversité pourrait s'ajouter à la liste des domaines pour chaque disposition de la Partie I de la Loi qui traite de contrôle, de recherche et de rapport sur l'état de l'environnement. Les dispositions d'application générale quant à l'évaluation de l'environnement, qui sont contenues dans l'article «Application administrative» et dans la Partie IV, pourraient être modifiées de façon à établir une référence directe à la biodiversité, afin de se conformer aux dispositions de la Convention qui traitent d'évaluation des impacts.

Désavantages

Une bonne partie de la recherche, de la surveillance, des directives et des codes de pratiques rattachés à la biodiversité seraient plus étroitement liés à d'autres lois concernant les animaux sauvages, la foresterie, les pêches et l'agriculture. Certains de ces aspects pourraient également relever de la compétence provinciale. Dès que la Stratégie canadienne en matière de biodiversité sera parachevée, les chevauchements possibles deviendront apparents et tout nouveau rôle de la LCPE se précisera.

Option 3 Décrire explicitement les liens qui existent présentement entre la LCPE et la biodiversité, de même que la contribution de cette Loi à la conservation de la biodiversité

Avantages

La contribution de la LCPE à la conservation de la biodiversité pourrait être formulée explicitement dans le Préambule. Ce dernier pourrait préciser que la biodiversité est un sujet d'intérêt national et que le Canada a des obligations à respecter dans ce domaine.

Un document d'orientation pourrait être préparé afin de clarifier les rôles de conservation de la biodiversité implicites dans les dispositions de la LCPE qui traitent de surveillance de l'environnement, de recherche, de rapports sur l'état de l'environnement, de substances toxiques et d'évaluation environnementale. Ce document pourrait être rédigé assez rapidement et être modifié au gré de l'évolution de la stratégie canadienne. Il serait plus facile de modifier ce document que de modifier la Loi.

Désavantages

Selon cette option, la LCPE n'apporterait qu'une contribution restreinte à la conservation de la biodiversité. Elle ne répondrait pas au besoin d'une coordination globale des fonctions du gouvernement fédéral en matière de biodiversité, qui constitue un avantage selon l'option 1.

Cette option peut sembler peu valable, puisque le Préambule n'a pas le même poids que les articles habilitants de la Loi.

Notes

1. Bureau de la Convention sur la biodiversité, *La biodiversité : le tissu de la vie*, Environnement Canada, Ottawa, sans date.
2. Voir note 1.
3. Bureau de la Convention sur la biodiversité, *Convention sur la diversité biologique : le plan du suivi*, Environnement Canada, Ottawa, mars 1993.
4. Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Convention sur la diversité biologique*, juin 1992; Bureau de la Convention sur la biodiversité, *Features of the Convention on biological diversity*, Environnement Canada, Ottawa, août 1993.
5. Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité, «Ébauche de la stratégie canadienne de la biodiversité», Environnement Canada, Ottawa, juin 1994.
6. Environnement Canada, «Évaluation de la biodiversité», version finale, Environnement Canada, Ottawa, février 1994.

