



Université d'Ottawa - University of Ottawa

**PERMISSION DE REPRODUIRE
ET DE DISTRIBUER LA THÈSE**

**PERMISSION TO REPRODUCE AND
DISTRIBUTE THE THESIS**

NOM DE L'AUTEUR / NAME OF AUTHOR:	MAISONNEUVE, Mélanie
ADRESSE POSTALE / MAILING ADDRESS:	8-127 SECOND AVENUE OTTAWA ON K1S2H4
GRADE / DEGREE:	ANNÉE D'OBTENTION / YEAR GRANTED
M.A. (Science politique)	2003
TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS: LA PROTECTION DES ESPÈCES EN PÉRIL AU CANADA : UN RETARD EXPLIQUÉ	

L'auteur permet, par la présente, la consultation et le prêt de cette thèse en conformité avec les règlements établis par le bibliothécaire en chef de l'Université d'Ottawa. L'auteur autorise aussi l'Université d'Ottawa, ses successeurs et cessionnaires, à reproduire cet exemplaire par photographie ou photocopie pour fins de prêt ou de vente au prix coûtant aux bibliothèques ou aux chercheurs qui en feront la demande.

The author hereby permits the consultation and the lending of this thesis pursuant to the regulations established by the Chief Librarian of the University of Ottawa. The author also authorizes the University of Ottawa, its successors and assignees, to make reproductions of this copy by photographic means or by photocopying and to lend or sell such reproductions at cost to libraries and to scholars requesting them.

Les droits de publication par tout autre moyen et pour vente au public demeureront la propriété de l'auteur de la thèse sous réserve des règlements de l'Université d'Ottawa en matière de publication de thèses.

The right to publish the thesis by other means and to sell it to the public is reserved to the author, subject to the regulations of the University of Ottawa governing the publication of theses.

N.B. LE MASCULIN COMPREND ÉGALEMENT LE FÉMININ

9 mai 2003

DATE

(AUTEUR)

SIGNATURE

(AUTHOR)



Université d'Ottawa • University of Ottawa



Université d'Ottawa - University of Ottawa

FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES ET
POSTDOCTORALES

FACULTY OF GRADUATE AND
POSTDOCTORAL STUDIES

MAISONNEUVE, Mélanie

AUTEUR DE LA THÈSE - AUTHOR OF THESIS

M.A. (Science politique)

GRADE - DEGREE

Science politique

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT - FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

TITRE DE LA THÈSE - TITLE OF THE THESIS

La protection des espèces en péril au Canada :
un retard expliqué

Luc Juillet

DIRECTEUR DE LA THÈSE - THESIS SUPERVISOR

EXAMINATEURS DE LA THÈSE - THESIS EXAMINERS

C. Andrew

F. Houle

J.-M. De Koninck, Ph.D.

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DES ÉTUDES
SUPÉRIEURES ET POSTDOCTORALES

SIGNATURE

DEAN OF THE FACULTY OF GRADUATE
AND POSTDOCTORAL STUDIES

**La protection des espèces en péril au Canada :
un retard expliqué**

par
Mélanie Maisonneuve

Thèse déposée à l'École des études supérieures et de la recherche en vue de
l'obtention du diplôme de Maîtrise ès arts en science politique

Directeur : professeur Luc Juillet, Ph.D.

Université d'Ottawa
Mai 2003

© Mélanie Maisonneuve, Ottawa, Canada, 2003



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-79356-7

Canada

Pour Adam

Toi qui as su certaines nuits comment effacer mes pleurs, me redonner le sourire, la confiance et la détermination; mais surtout, toi qui croirais en moi jusqu'à la fin des temps. Thank you for being there, every step of the way.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	4
Résumé.....	5
Introduction.....	6
Chapitre 1 : <i>Fédéralisme et environnement au Canada</i>	12
1.1. Histoire du rôle du fédéral en matière d'environnement.....	13
1.2. Revue de la littérature.....	24
1.3. Les travaux de Kathryn Harrison.....	34
Chapitre 2 : <i>Protection des espèces : histoire de la politique fédérale</i>	40
2.1. Problématique des espèces en péril.....	42
2.2. Histoire de la politique fédérale sur les espèces en péril.....	48
Chapitre 3 : <i>La législation fédérale : loi sur la protection des espèces en péril</i>	61
3.1. Nature de la nouvelle loi proposée.....	62
3.2. En quoi C-5 diffère-t-elle des autres tentatives fédérales ?	64
3.3. Débats autour de la loi : position des acteurs concernés.....	67
3.3.1. Groupes environnementaux.....	67
3.3.2. Groupes économiques.....	72
3.3.3. Groupes de Premières nations.....	75
3.3.4. Les provinces.....	76
3.3.5. Processus législatif.....	77
Chapitre 4 : <i>Espèces en péril : un retard expliqué ?</i>	87
4.1. Opinion publique et popularité de l'environnement.....	88
4.2. Le cadre fédéral : une excuse seulement.....	93
Conclusion	100
Bibliographie.....	105
Notes	115

REMERCIEMENTS

L'écriture d'une thèse est une expérience d'humilité; une expérience avec peu de moments grandioses, et beaucoup de moments éprouvants; une expérience qui nous permet de mieux se connaître ainsi que de comprendre davantage le monde qui nous entoure; une expérience qui nous enseigne la patience, le dévouement et la persévérance; et finalement, une expérience qui malgré les sacrifices nous rappelle constamment pourquoi nous avons accepté de poursuivre un cheminement comme celui-ci : afin d'approfondir nos connaissances, chaque jour un peu plus.

Je veux donc prendre le temps de remercier les personnes qui m'ont appuyé durant cette expérience mémorable.

D'abord **maman**, qui a sans cesse pris soin de moi bien que j'aie prétendu être devenue une adulte. Tu as raison : je serai toujours ta petite fille.

Papa, qui m'a toujours dit que j'étais capable de faire tout ce dont je rêvais – en voici la preuve! Merci de m'avoir donné des ailes.

France, qui lors du grand « crunch » n'a pas hésité à sacrifier un week-end pour m'emmener au chalet, question que je termine enfin. Ce fut TRÈS apprécié. À mon tour de te rendre la pareille un jour...

Hélène et Caroline, qui m'ont écouté sans cesse parler avec admiration de mon sujet, puis m'en plaindre jusqu'à les décourager (à jamais!) de rédiger une thèse... Merci pour votre amitié et votre soutien.

Enfin, mon directeur **Luc Juillet**, qui m'a réellement guidé et encouragé dans mon cheminement; qui m'a sans cesse poussé à approfondir ma réflexion; qui n'a jamais eu peur de me dire la vérité ou de calmer mes incertitudes. Ce fut un réel plaisir que de travailler avec vous. Mille mercis pour tout ce que vous m'avez offert. Cette expérience demeurera avec moi, pour la vie. Je vous avais dit que je voulais être fière de cet accomplissement, que je voulais y mettre le temps et les énergies nécessaires pour ne jamais avoir de regrets. Et bien, comme convenu, je n'ai absolument aucuns regrets...

Résumé

La politique canadienne en matière de biodiversité compte des failles importantes, notamment l'adoption tardive d'une loi protégeant les espèces en péril. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a tenté à trois reprises d'adopter une législation sur les espèces en péril, et le dernier projet, qui a reçu la sanction royale en décembre 2002, a été sévèrement critiqué par plusieurs observateurs. Nous croyons que le gouvernement fédéral a longtemps attendu avant de mettre en place une loi sur les espèces en péril parce qu'il considérait durant de nombreuses années, que dans le contexte du fédéralisme les coûts politiques associés à une telle mesure étaient plus importants que les bénéfices. Plus précisément, nous démontrerons que la théorie mise de l'avant par Kathryn Harrison sur le calcul des coûts et bénéfices sur la mise en place d'une politique (notamment en terme d'appui dans l'opinion publique), est une explication crédible pour comprendre l'élaboration d'une politique environnementale canadienne sur les espèces en péril.

INTRODUCTION

Pour une majorité de gens, l'image du Canada évoque une faune abondante et des territoires sauvages. Mais au rythme où la société actuelle exploite les ressources naturelles sans permettre leur renouvellement, le jour où elles n'existeront plus n'est peut-être pas si lointain. De plus, notre impact sur l'environnement est « a result of incremental and cumulative factors, occurring over time and in ways in which the relationships between the cause and effect are not always readily or immediately apparent. »¹ Ainsi, l'étendue véritable des conséquences des pratiques actuelles sur l'environnement est difficile à prévoir. Dans ce contexte, les habitants de cette planète croient de plus en plus en la nécessité de protéger les ressources naturelles afin d'assurer aux générations futures les mêmes bienfaits de la nature. De nombreuses mesures ont donc été étudiées puis adoptées pour protéger la biodiversité au cours des dernières décennies, partout dans le monde.

L'année 2002 a marqué le dixième anniversaire du Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro, en 1992. À l'époque, la communauté internationale s'était engagée à améliorer le programme d'action environnementale et du développement durable. Le Canada avait été le premier signataire de la Convention sur la biodiversité, marquant alors le réel début des actions environnementales au pays, par l'adoption de la Stratégie canadienne sur la biodiversité. Cette politique trace le portrait des mesures qui doivent être prises pour respecter les obligations prévues à la Convention et pour assurer une meilleure coordination des efforts pan-canadiens qui visent la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources. Ainsi, puisque les Canadiens sont réellement préoccupés par la gestion des ressources naturelles, ils exigent des mesures protectrices de la part de leurs gouvernements.

Cette volonté de protéger la biodiversité au pays peut, entre autres, s'expliquer par le fait que la population canadienne bénéficie largement des ressources naturelles dans ses loisirs. D'après une étude menée par le Service canadien de la faune (SCF) en 1981, 84% de la population active participaient annuellement à des activités récréatives reliées à la faune. Le SCF estimait alors ces activités à 7,8 milliards de dollars annuellement. De plus, le SCF dénombrait 185 000 emplois créés à cette époque par les activités récréatives reliées à la faune. Les chercheurs écrivaient alors : « ces principaux résultats constituent des critères économiques que les décideurs de l'administration publique peuvent utiliser pour évaluer les programmes actuels de conservation, élaborer les nouveaux rôles de la gestion et tracer les nouvelles lignes de conduite en matière de conservation, dans les diverses régions du pays ». ² Comme nous le verrons, il semblerait que ces conclusions n'aient guidé que partiellement l'élaboration de programmes pour protéger la biodiversité canadienne.

Une certaine urgence se fait sentir. En effet, les Canadiens ne pourront plus jamais observer un pigeon migrateur traversant un ciel d'été ou encore la beauté singulière d'un vison marin. C'est que ces espèces autrefois nombreuses au pays, ont maintenant disparu du paysage canadien. En fait, elles n'existent plus nulle part dans le monde entier! Partout sur la planète, plusieurs autres espèces animales et végétales ont connu le même sort. D'ailleurs les experts estiment que le rythme actuel d'extinction est sans précédent, et ils le comparent aux grandes disparitions telles que celle des dinosaures ³.

Certaines mesures sont donc mises en place pour assurer la préservation des espèces, dont la création de parcs nationaux visant à protéger les espèces s'y trouvant, ainsi que des mesures pour contrer la pollution. Les gouvernements ont aussi élaboré des stratégies pour protéger les espèces menacées ainsi que des programmes pour les rétablir. Les raisons sont d'ailleurs nombreuses pour les sauvegarder. D'un côté, la

plupart des écologistes soutiennent que les espèces ont une valeur intrinsèque et qu'elles servent à maintenir l'équilibre écologique. De l'autre côté, l'ensemble de la population tend plutôt à croire qu'il faut préserver la nature afin que les prochaines générations puissent en profiter. Les adultes veulent que leurs enfants et leurs petits-enfants marchent dans nos forêts, nagent dans nos lacs et escaladent nos montagnes. La nature fait partie du patrimoine canadien.

La politique canadienne en matière de biodiversité compte toutefois des failles importantes, notamment l'adoption tardive d'une loi protégeant les espèces en péril. Notre recherche porte justement sur les difficultés qu'a connu le Canada pour adopter une loi canadienne sur les espèces menacées. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a tenté à trois reprises d'adopter une législation sur les espèces en péril, et le dernier projet, qui a reçu la sanction royale en décembre 2002, a été sévèrement critiqué par plusieurs observateurs. Dans ce travail, nous tentons de comprendre pourquoi, près de 30 ans après l'adoption d'une loi aux États-Unis et alors que la plupart des provinces canadiennes en ont une, le gouvernement fédéral ne possède pas encore de législation sur les espèces en péril et pourquoi la législation qui risque d'être adoptée dans l'année qui vient comporte des faiblesses importantes.

Notre hypothèse énonce que le gouvernement fédéral a longtemps attendu avant de mettre en place une loi sur les espèces en péril parce qu'il considérait durant de nombreuses années, que dans le contexte du fédéralisme les coûts politiques associés à une telle mesure étaient plus importants que les bénéfices. Plus précisément, nous démontrerons que la théorie mise de l'avant par Kathryn Harrison sur le calcul des coûts et bénéfices sur la mise en place d'une politique (notamment en terme d'appui dans l'opinion publique), est une explication crédible pour comprendre l'élaboration de politiques environnementales canadiennes et que celle-ci peut expliquer les événements entourant l'adoption d'une loi canadienne sur les espèces en péril.

Notre premier chapitre traite donc du fédéralisme et de l'environnement au Canada. Il présente l'histoire du rôle du fédéral en matière d'environnement, suivi d'une revue de la littérature sur les relations intergouvernementales au pays et plus spécifiquement en ce qui a trait à l'environnement. Il examine ensuite l'impact du fédéralisme sur la mise en place de politiques environnementales, mais surtout les conséquences pour les espèces en péril. Puis, nous verrons comment Harrison définit sa théorie coûts/bénéfices et comment son cadre théorique peut s'appliquer à une politique sur les espèces en péril. Finalement, ce chapitre aborde les fondements et les limites de notre approche, car nous ne sommes pas sans savoir qu'un seul facteur ne peut être l'unique déterminant de l'élaboration de politiques publiques.

Le second chapitre concerne tout spécialement les espèces en péril. D'abord, nous présentons la nature du problème, les raisons pour protéger les espèces menacées ainsi que les obstacles à l'élaboration de politiques à cet effet. Puis, à travers l'histoire de la politique fédérale en matière d'environnement, nous examinons les différentes initiatives d'Ottawa pour sauvegarder les espèces et surtout, pour mettre en place une législation fédérale efficace. Nous expliquerons notamment les premiers efforts et échecs du gouvernement fédéral pour légiférer sur cette question en 1997 puis en 2000. Notons seulement pour l'instant, que les projets de loi proposés à l'époque n'avaient pas obtenu le soutien d'une majorité d'acteurs concernés.

Le troisième chapitre porte entièrement sur le dernier projet de loi fédéral sur les espèces menacées : la Loi sur les espèces en péril. Cette tentative législative reflète, selon le gouvernement fédéral, une approche dite « canadienne » reposant largement sur les efforts volontaires, la coopération et les incitations financières à la mise en place de mesures de conservation, plutôt que sur des lois et des pénalités qui viseraient à changer des comportements et à poursuivre les fautifs. Le chapitre traite donc de la nature du projet de loi proposé ainsi que de ses impacts positifs et négatifs. Ce

troisième chapitre mettra aussi en lumière les différences entre les trois projets de loi présentés par le gouvernement fédéral au cours des dernières années, ainsi que l'évolution des débats sur cette question. Après avoir observé les positions des acteurs concernés, il devient évident que le gouvernement a longtemps jugé qu'il était trop coûteux politiquement de légiférer quant à la protection des espèces en péril ; et que lorsqu'il interviendra, il le fera en concédant plusieurs aspects aux groupes industriels et aux propriétaires terriens.

Finalement, le dernier chapitre tente d'expliquer le retard dans l'adoption de la politique fédérale en matière d'espèces en péril, à l'aide des mémoires présentés au Comité sur l'environnement et le développement durable de la Chambre des communes, d'une revue de la couverture médiatique qu'a reçu le projet de loi ainsi que de témoignages d'acteurs concernés. Selon nous, cette absence de législation est attribuable au gouvernement fédéral qui estime plus coûteux politiquement d'agir que d'attendre. Nous verrons comment le Fédéral se sert du fédéralisme pour retarder le processus d'adoption d'une loi sur les espèces en péril. Tous ces éléments nous permettront donc de conclure que le calcul coûts/bénéfices du gouvernement fédéral a joué un grand rôle quant à l'adoption d'une politique canadienne sur les espèces en péril. Notre analyse de cas de la politique sur les espèces en péril vient donc confirmer l'hypothèse de Harrison.

En terminant, ce retard dans l'adoption d'une législation sur les espèces menacées est gênante pour le gouvernement canadien qui prétend être un précurseur en matière environnementale. Récemment, une étude de l'Université de Victoria a placé le Canada en vingt-huitième position sur vingt-neuf, parmi les nations industrialisées quant à ses réussites environnementales. Le Centre de recherche pour le développement international (CRDI) quant à lui, considère que le Canada est au 93^e rang parmi 180 nations pour sa performance environnementale.⁴ Il devient donc de plus

en plus évident qu'un plan environnemental efficace et coordonné doit contenir, entre autres, une politique sur les espèces en péril. Les citoyens sont responsables de leur avenir et de celui de la planète, mais les gouvernements ont le devoir de coordonner la protection de l'environnement au pays.

CHAPITRE UN **FÉDÉRALISME ET ENVIRONNEMENT AU CANADA**

Ce chapitre a pour but de proposer une grille d'analyse du développement de la politique environnementale canadienne. À partir de la littérature sur la politique environnementale canadienne, et en particulier des travaux de Kathryn Harrison, nous avançons que la perception des coûts et des bénéfices électoraux des mesures environnementales pour le gouvernement fédéral constitue le facteur explicatif le plus important pour comprendre la politique fédérale en la matière, et que le fédéralisme sert à justifier l'absence, ou la nature timide, de l'intervention fédérale.

Nous verrons donc l'historique des politiques environnementales canadiennes afin de mieux comprendre les problèmes qui se posent au pays. Nous observerons comment se sont développées les lois les plus importantes en matière d'environnement au Canada ainsi que les conséquences que celles-ci ont sur la mise en place d'une politique sur les espèces en péril. Puis, nous discuterons de certains des principaux facteurs identifiés dans la littérature spécialisée pour expliquer la politique environnementale fédérale, notamment le fédéralisme et les relations intergouvernementales, l'opinion publique, les groupes économiques et le judiciaire. Finalement, nous verrons plus en détail la théorie d'Harrison sur les coûts et bénéfices associés à la mise en place de politiques environnementales.

En fin de chapitre, comme hypothèse pour cette étude, nous proposerons que le retard dans l'adoption d'une loi pour protéger les espèces en péril, puis sa portée limitée, s'explique surtout par le fait que le gouvernement fédéral a jugé que les coûts politiques d'une telle loi, concentrés sur l'industrie et les fermiers, dépassent de loin les bénéfices électoraux tirés de la protection des espèces en péril. Dans cette perspective, l'argument présenté à plusieurs reprises par certains auteurs voulant que le fédéral n'ait

pas la juridiction ou encore les pouvoirs nécessaires pour intervenir dans ces secteurs, masque des facteurs plus fondamentaux.

1.1. Histoire du rôle du fédéral en matière d'environnement

L'histoire du Canada est liée, entre autres, au commerce de la fourrure. La chasse ainsi que la pêche ont longtemps figuré parmi les loisirs importants pour les Canadiens. Ainsi, les citoyens ont toujours été préoccupés par les ressources fauniques. Cependant, les premières inquiétudes n'étaient pas reliées à la préservation d'espèces en péril, mais plutôt à l'assurance d'un nombre suffisant de celles-ci afin de permettre les activités récréatives. Toutefois, même cette inquiétude est relativement récente puisque le mythe de l'abondance a longtemps perduré. Janet Foster explique que « what seemed to be a lack of concern on the part of the government in the nineteenth century can be attributed to a number of factors: the belief in the superabundance of wildlife resources; the presence of a wilderness frontier; the political climate of the National Policy with its emphasis on exploitation and development; and the terms of the British North America Act, which placed natural resources under provincial jurisdiction »⁵. Cette mentalité prédominera durant plusieurs années. D'ailleurs, même lors de la rencontre annuelle de la Conférence Nord-Américaine de la Faune en **1942**, les dirigeants provinciaux réitérent leur émerveillement devant les richesses naturelles du pays : « we have the finest big game country in North America ; more big game than we know what to do with »⁶. Il faudra plusieurs années avant que les dirigeants ne constatent que l'expansion représente en réalité une menace importante pour la biodiversité.

Le mouvement de conservation des ressources naturelles débutera plus tôt aux États-Unis (au début des années 1900) en raison de développements importants qui se produisirent à cette époque. Les Américains voyaient que l'urbanisation et l'industrialisation avaient des répercussions indéniables sur l'environnement. Ils

comprirent rapidement que l'abondance des ressources avait disparu et qu'il était temps de mettre en place des mesures de préservation de la nature. Les Canadiens n'étaient pas indifférents aux développements chez leurs voisins du sud, mais peu d'entre eux étaient convaincus de la véritable nécessité de protéger l'environnement.

Le premier parc national au Canada est tout de même créé en 1880, mais comme le souligne Janet Foster, son objectif principal était d'empêcher la disparition des ressources nécessaires aux activités récréatives des citoyens. En fait, « parks were to be commercial assets, sources of revenue to a government foundering in economic depression and burdened by debt from building the Canadian Pacific Railway »⁷. Ainsi, les dirigeants des parcs tentaient de promouvoir et de populariser l'utilisation du train, afin d'emmener des visiteurs (et leurs dollars) dans les parcs nationaux. La meilleure façon de rendre les parcs attrayants était donc de les établir dans des endroits scéniques, par exemple près des Rocheuses (e.g. Parc national de Banff). « There was no overall plan to protect ecologically significant features or to ensure that the habitat of endangered species would be protected. »⁸ En fait, la plupart des analystes diront que les parcs nationaux ne servent qu'à attirer des touristes et donc, qu'ils contribuent davantage à la disparition qu'à la préservation des espèces sur les territoires protégés.

En mai 1909, le gouvernement de Robert Borden crée une Commission pour la conservation des ressources naturelles. La Commission ne possède aucun pouvoir exécutif ou administratif : sa fonction en est purement une de consultation. Ses responsabilités sont de recueillir ainsi que de trier les différents renseignements disponibles sur les ressources naturelles ; par la suite, faire des recommandations au Parlement sur le développement efficace ainsi que la conservation de l'environnement. Il s'agit des véritables débuts de la participation du gouvernement fédéral dans la préservation des ressources naturelles ; cependant, il ne sera jamais réellement

question de la protection des espèces sauvages.

Parcs Canada, quant à lui, est créé en 1911 en vertu de la Loi sur les parcs nationaux pour encourager l'établissement de nouveaux territoires protégés au pays. Le Canada devient alors le seul pays au monde à posséder une organisation gouvernementale dédiée uniquement à la gestion et au développement de parcs nationaux. Le mandat de Parcs Canada se modifiera quelque peu au cours des années. Ainsi, son principal objectif deviendra d'établir des endroits protégés partout au pays en vertu d'un plan de systèmes qui représentent les 39 régions naturelles du Canada. Les dirigeants chercheront alors à protéger les espèces non seulement en vertu de leur valeur économique, mais aussi de leur valeur intrinsèque⁹.

L'adoption de la Loi sur la Convention sur les oiseaux migrateurs en 1917, est un point central dans l'évolution du rôle du gouvernement fédéral dans la protection des espèces sauvages. Il s'agit d'un traité entre le Canada et les États-Unis pour protéger les espèces d'oiseaux transfrontalières. Après des mois de planification et de négociation entre les provinces canadiennes et les états américains, les deux pays arriveront à un compromis visant la protection des espèces communes aux deux pays. Au Canada, la responsabilité de l'administration de la Convention est confiée à une division de Parcs Canada qui, trente ans plus tard (en 1947), deviendra une section importante au sein d'Environnement Canada, soit le Service canadien de la faune (SCF).

Le SCF domine donc le secteur de la conservation des espèces durant les années 1950 et « enables the federal Minister of the Environment to co-ordinate, encourage, develop, and implement wildlife education, research, and conservation programs and policies ». ¹⁰ Le Service canadien de la faune développera ainsi une certaine expertise concernant les espèces en péril et les principales menaces provenant de produits chimiques (en particulier les pesticides) ainsi que des autres polluants. Mais

les Canadiens tarderont tout de même à développer leurs recherches sur l'environnement : « research on pesticides in the United States, Great Britain and elsewhere also served as models for Canadian researchers, who turned to this question considerably later than did their colleagues elsewhere». ¹¹ Évidemment, leur travail deviendra de plus en plus important à la suite de la publication en 1960 par Rachel Carson, de *Silent Spring*. Cet ouvrage, qui raconte les conséquences de l'utilisation des pesticides ainsi que des autres substances chimiques sur les espèces, marquera le monde environnemental et réussira à fortement conscientiser la population canadienne.

Ainsi, c'est à partir des années 1960 que le gouvernement fédéral se sent réellement interpellé à intervenir pour la protection de l'environnement. À cette époque, le thème devient très populaire auprès des citoyens, et bien que le fédéral réitère depuis plusieurs années que l'environnement est de juridiction provinciale, il décide de s'immiscer dans le débat. Il s'agit en fait de la première période d'activité législative environnementale. Le 28^e Parlement adoptera cinq mesures de contrôle de la pollution : la Loi sur les ressources en eau du Canada, des amendements à la Loi sur les pêches, la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, la Loi sur les eaux internes du Nord et la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, en plus de créer le ministère de l'Environnement.

La Loi sur les ressources en eau du Canada est proclamée en 1970 et représente la première véritable tentative fédérale d'affirmation de ses pouvoirs élargis. Le ministre de l'Environnement de l'époque, Otto Lang, soutient que le gouvernement est déterminé en raison d'une urgence nationale, à élaborer des programmes contre la pollution qui mettent fin aux chevauchements juridictionnels. « Although originally envisioned as comprehensive water resource management legislation, which only implicitly addressed water quality, explicit pollution control provisions were grafted onto the bill at Cabinet's insistence in May 1969, after the pollution issue gained public

prominence. »¹² Ainsi, comme l'explique Harrison, le fédéral décide d'intervenir au moment même où l'environnement est populaire auprès des citoyens canadiens. En affirmant qu'il s'agissait d'une urgence nationale, le gouvernement laissait entendre qu'il comptait sur ses pouvoirs en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement pour justifier son intervention.¹³

Le ministre proposait alors une approche basée sur la collaboration entre les différents ordres de gouvernement et où des agences conjointes contrôlèrent la qualité de l'eau. La nouvelle réglementation recommandait ainsi une asymétrie dans le contrôle de la qualité de l'eau : « these joint agencies would establish water quality standards for individual river basins, rather than set uniform national standards, on the grounds that variation in the value of water resources and the costs of control in different settings demanded regionally varied standards »¹⁴. Bien que cette législation représente un accroissement du rôle du fédéral, ses termes démontrent clairement que le fédéral a hésité à exercer un leadership ; en particulier parce que l'intervention fédérale doit d'abord passer par la collaboration fédérale-provinciale et que l'intervention unilatérale n'est permise qu'à la suite de l'échec de cette collaboration, et ce, uniquement sur les terres fédérales et sur les eaux transfrontalières d'intérêt national. Ainsi, plusieurs critères limitent l'intervention fédérale.

Des amendements sont aussi proposés à la Loi sur les pêches en 1969, dans le but de mieux prévenir la pollution des eaux au pays : « the intent [...] was to authorize a more generic regulatory approach »¹⁵. Le ministre n'a jamais caché sa volonté d'intervenir dans la gestion de la pollution des eaux en vertu de la loi fédérale sur les pêches. Cependant, il déclare ouvertement son opposition à l'approche collaboratrice de la Loi sur les ressources en eau du Canada : « reliance on federal fisheries jurisdiction would not be vulnerable to the tender mercies of jointly-manned (*sic*) federal-

provincial committees of civil servants »¹⁶. Selon lui, les partis d'oppositions, les médias et la population seront davantage réceptifs aux promesses d'une intervention musclée qu'à des arguments prônant la collaboration des gouvernements pour une meilleure gestion de la ressource. La Loi sur les pêches représente donc une intervention plus forte que la Loi sur les ressources en eau puisqu'elle n'est pas fondée sur une collaboration fédérale-provinciale.

Puis, en 1971, c'est l'adoption de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Cette loi permet au gouvernement fédéral d'établir des objectifs nationaux pour la qualité de l'air et suit un modèle similaire à la Loi sur les ressources en eau. Peu de gens s'objecteront à cette législation et en réalité, le comité étudiant le projet de loi n'a reçu qu'une seule soumission des industries ou des groupes environnementaux. Mais Alhérière décrira la loi « as a "carrot and stick" approach: the provinces were offered a carrot of cooperation, but threatened with the stick of federal unilateralism »¹⁷. Cependant selon Harrison, la menace d'une action fédérale unilatérale n'était ni forte, ni crédible¹⁸ et d'ailleurs, de telles mesures ne seront jamais adoptées. Dans l'ensemble, la loi prévoyait un rôle pour le fédéral qui soit complémentaire à celui des provinces, plutôt qu'un rôle prioritaire.

Environnement Canada sera aussi créé à cette époque soit en 1971, à titre de réponse d'Ottawa à la population qui exigeait une plus grande intervention du fédéral en matière de protection de l'environnement. Le ministère rassemble donc une variété d'agences déjà existantes et responsables de différents aspects de la gestion de l'environnement au pays, « and thus, provided greater focus to and visibility for the federal government's response to environmental concern »¹⁹. De plus, un nouveau service de protection de l'environnement sera ajouté afin de combattre la pollution et améliorer la qualité de l'eau, de l'air et du sol. Finalement, le mandat du ministère de

l'Environnement visera à lui assurer la coordination de toutes les politiques des autres ministères qui pourraient avoir une influence sur l'environnement. Ceci ne pourra se réaliser.

Après le début des années 1970, la popularité de l'environnement diminuera auprès des Canadiens. Le gouvernement fédéral réduira donc sa participation en matière environnementale. En effet, « although minor amendments were made to the Fisheries Act in 1977 and to the Clean Air Act in 1980, no new environmental legislation was passed until 1988 »²⁰. Luc Juillet ajoutera: « en définitive, des pouvoirs réglementaires limités, l'absence de ressources organisationnelles suffisantes et, surtout, le manque de volonté politique des deux paliers gouvernementaux expliquent que, jusqu'à la fin des années 80, les politiques environnementales canadiennes étaient caractérisées par une application limitée et irrégulière des normes et une harmonie relative entre les provinces et le gouvernement fédéral »²¹. C'était en fait le creux entre les deux grandes vagues environnementales.

Toutefois en 1984, le gouvernement adopte le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Il s'agit d'un point tournant dans le processus d'évaluation environnementale au pays. Le Décret stipule que le processus d'évaluation environnementale s'applique à toutes les propositions qui : 1) sont réalisées par un ministère fédéral ; 2) engagent financièrement le gouvernement ; 3) sont réalisées sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, y compris la haute mer ; ou 4) qui sont susceptibles d'avoir des impacts environnementaux sur un champ de compétence fédérale.²² Bien que les trois premiers critères existent déjà dans des politiques antérieures, le quatrième constitue un élargissement du champ d'application de l'évaluation environnementale au pays.

Par ailleurs, à cette époque le concept de biodiversité commence à préoccuper la population canadienne en outre suite aux réactions de la communauté internationale

face aux développements environnementaux dans le monde. Cette notion, qui combine des éléments de la science et de la politique, se définit comme : « an appreciation of the vast diversity of life and of the combination of initiatives necessary to safeguard it »²³. C'est en 1986 que le concept sera davantage consacré dans le discours environnemental et qu'il mènera à une des conférences historiques sur la biodiversité²⁴. De plus, au même moment, le Canada prendra l'initiative de placer les préoccupations des Premières Nations au programme et favorisera l'utilisation des connaissances traditionnelles dans l'élaboration et la mise en place de politiques environnementales. L'environnement redevient à ce moment une priorité pour les Canadiens.

À la suite de cette recrudescence des préoccupations populaires pour l'environnement, Brian Mulroney adopte la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) en juin 1988: c'est l'époque du renouveau, de la deuxième vague environnementale et le début des tensions intergouvernementales. La LCPE regroupe plusieurs lois existantes et augmente considérablement les pouvoirs réglementaires du gouvernement fédéral. Elle tente d'établir une approche globale, où le fédéral intervient à tous les niveaux nécessaires pour sauvegarder l'environnement, de la fabrication des produits jusqu'à la disposition des déchets. En réaction à cet activisme fédéral, les provinces font vite connaître leur désaccord : le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique condamnent la nouvelle loi. Ces provinces soutiennent que la protection de l'environnement est une compétence provinciale et que le gouvernement fédéral empiète sur leur juridiction. Elles proposent donc de modifier la loi « pour permettre la signature d'ententes bilatérales qui auraient pour effet de suspendre l'application des normes nationales dans les provinces visées »²⁵. Le projet de loi est finalement amendé pour accommoder ces provinces : il s'agit d'une première victoire provinciale. Mais elle n'est que partielle, puisque les provinces doivent tout de

même rendre des comptes au gouvernement fédéral si elles désirent conserver leurs propres normes. Puis dans les faits, ces dispositions seront peu appliquées.

À cette époque, Lucien Bouchard est ministre canadien de l'Environnement et il est convaincu de l'importance d'une forte présence du gouvernement fédéral en matière d'environnement. Il élabore donc un Plan vert échelonné sur cinq ans. Ce sera un programme destiné à améliorer la qualité de l'environnement et à mettre « le pays sur la voie du développement durable en proposant un plan d'action intégré et global touchant tous les secteurs de l'activité économique et gouvernementale »²⁶. Ottawa promet de dépenser 3 milliards de dollars (une somme imposante considérant la volonté du gouvernement Mulroney de réduire le déficit) pour des projets environnementaux durant les cinq prochaines années.

Les critiques diront que:« the Plan can be viewed essentially as a spending program, with heavy emphasis on programs that win friends, such as national Parks, new research centres, and educational programs, and significantly less emphasis on coercive regulations which tend to make enemies among both regulated industries and the provinces.»²⁷ Durant la première année, le gouvernement annoncera pas moins de dix-sept initiatives dans le cadre de son Plan vert. Cependant, la réalisation de ces projets tardera à se faire sentir, en grande partie puisque les Canadiens seront de moins en moins préoccupés par l'environnement. Quelques mois plus tard, le projet tombera dans l'oubli et son budget sera considérablement réduit : «the spending program was quietly terminated in early 1995, three years into its five-year mandate, and with only \$847 million, or less than 30 per cent, of the original \$3 billion commitment spent»²⁸.

Puis en 1992, à la suite de deux jugements des tribunaux forçant l'intervention fédérale dans des projets provinciaux en matière d'environnement, le gouvernement fédéral adopte la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Cette loi, qui modifiera le Décret de 1984, créé encore plus de problèmes que la LCPE puisqu'elle

touche l'exploitation des ressources naturelles, très importante pour les économies provinciales. Les mesures législatives introduites par le gouvernement lui permettent d'exempter un projet beaucoup plus facilement que sous l'emprise du Décret, tel qu'interprété par les tribunaux. Mais elles ont également pour effet de lui permettre d'en soumettre d'autres, à sa discrétion, qui n'auraient pas été évaluées sous le Décret.²⁹ De nombreux conflits apparaîtront autour de cette loi, notamment en ce qui a trait aux grands projets hydroélectriques.

Pour les provinces, le gouvernement fédéral tente à nouveau de s'ingérer dans leur développement économique en imposant ces évaluations environnementales : «domineering, uncompromising, intolerant, totalitarian federalism»³⁰. Toutefois, contrairement à l'époque de la LCPE, Ottawa fera peu de concessions malgré les pressions intenses exercées par les provinces, comme l'explique le ministre de l'Environnement Lucien Bouchard : «we have jurisdiction. We have responsibilities and we will fulfill them »³¹. Le fédéral tenait à résister au lobbying provincial afin de prouver son leadership, surtout en cette période de turbulence constitutionnelle. Ottawa voulait démontrer que le fédéralisme fonctionnait.

La plus importante Convention des Nations Unies sur l'environnement et le développement a lieu cette même année (1992), à Rio de Janeiro. « Une série d'accords, d'importance historique, a été signée lors de ce "Sommet de la Terre" et, notamment deux accords importants, la Convention sur les changements climatiques, qui fixe un seuil maximal aux émissions, d'origine industrielle et autre, de gaz à effet de serre, comme le dioxyde de carbone, et la Convention sur la diversité biologique, premier accord mondial sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. »³² Le Canada sera d'ailleurs le premier signataire de ce dernier accord. Conséquemment, il adoptera la Stratégie canadienne sur la biodiversité, dont nous traiterons plus en détails plus loin.

En 1998, dans un climat de tension fédérale-provinciale (coupures budgétaires et climat post-référendaire), les efforts d'harmonisation reprennent entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les membres du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) sauf le ministre du Québec adoptent alors l'Accord pan-canadien sur l'harmonisation des mesures environnementales. Cet accord établit « la vision, les objectifs et les principes communs qui gouverneront le partenariat entre les gouvernements ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des ententes auxiliaires »³³. En vertu de cet accord, chaque gouvernement conserve ses compétences actuelles, mais doit les appliquer de façon coordonnée pour parvenir à de meilleurs résultats. Chacun des gouvernements doit aussi faire rapport au public de ses résultats. « L'harmonisation vise les objectifs suivants : améliorer la protection de l'environnement ; promouvoir le développement durable ; et accroître l'efficacité, l'efficience, l'imputabilité, la prévisibilité et la clarté en matière de gestion de l'environnement relativement aux questions d'intérêt pancanadien. »³⁴ Toutefois, les gouvernements sont toujours libres d'adopter des mesures plus rigoureuses que celles convenues entre eux s'ils les jugent nécessaires. C'est une période où le fédéral préfère laisser aux provinces les responsabilités de la gestion des ressources naturelles afin d'éviter de nouveaux conflits.

En 1999, la LCPE est révisée et amendée par la nouvelle Loi canadienne sur la protection de l'environnement. La ministre de l'Environnement de l'époque, Christine Stewart, indique que la nouvelle loi « ferait de la prévention de la pollution, la pierre angulaire des efforts nationaux de réduction des substances toxiques dans l'environnement ; ferait en sorte que les substances les plus dangereuses soient éliminées progressivement ou ne soient pas rejetées dans l'environnement en quantité mesurable ; et rendrait plus efficace la coopération et la conclusion de partenariats avec d'autres gouvernements et les peuples autochtones »³⁵. Le gouvernement insiste pour

dire que cette nouvelle loi sera toutefois conforme à l'Accord pan-canadien sur l'harmonisation des mesures environnementales. Il y a donc une réelle volonté de collaboration entre le fédéral et les provinces, entre autres parce que le fédéral sait que l'environnement n'est pas en tête des sondages quant aux préoccupations des Canadiens.

Finalement, les dernières années ont vu les gouvernements se sentir moins soucieux de l'environnement, et davantage concernés par les contraintes budgétaires. Ils tentent donc de trouver de nouveaux terrains d'ententes afin d'harmoniser les politiques : « l'objectif est de minimiser les conflits et les chevauchements entre les deux paliers de gouvernements, de façon à simplifier l'environnement réglementaire des entreprises et à permettre aux gouvernements d'assurer le même niveau de services avec moins de ressources »³⁶.

Ce survol de l'histoire de la politique environnementale canadienne nous permet de constater une progression de l'intervention fédérale en matière d'environnement, mais aussi une progression souvent marquée par des reculs temporaires et un souci constant de ménager les provinces. C'est le cas, par exemple, des premières lois environnementales qui misaient sur la collaboration ; les accords d'équivalence pour les provinces contenues dans la LCPE et la LCEE ; ainsi que les récents efforts d'harmonisation des politiques des dernières années. La question se pose donc : pourquoi cette réticence du gouvernement fédéral face à une intervention en matière de politique environnementale ? C'est ce que nous examinons dans la prochaine section.

1.2. Revue de la littérature

Patrick Fafard et Kathryn Harrison dans Managing The Environmental Union: Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada, soutiennent que la dynamique des relations intergouvernementales a une importance cruciale pour la politique environnementale. Pour ces auteurs, il existe trois types de relations

environnementales entre Ottawa et les provinces: la collaboration, ce qu'ils ont appelé le démêlage («disentanglement») et enfin, l'unilatéralisme. En général, affirment-ils, l'histoire des politiques environnementales au Canada reflète un passage de l'unilatéralisme (1960), à la collaboration (début 1970) et au démêlage (mi-1970 à début-1980) puis le cycle s'est répété avec l'unilatéralisme (fin-1980), la collaboration (début-1990) et finalement, l'effort de démêlage (à partir de 1996).

Fafard et Harrison précisent que le modèle des relations environnementales au pays ne s'est pas développé indépendamment des autres relations intergouvernementales. Les auteurs expliquent que « what has and has not come to pass in intergovernmental environmental relations is partly the result of broader changes in federal-provincial relations and public administration in Canada »³⁷. Les auteurs affirment que les récents efforts de démêlage sont attribuables à plusieurs facteurs. « Their efforts to redefine federal and provincial roles with respect to environment were given greater urgency by broader forces for change including deficit-driven budget cuts, pressure for deregulation and to « reinvent government », and, perhaps most importantly, a desire to « renew the federation » in response to the threat of another Quebec referendum on sovereignty.»³⁸ Les auteurs soulignent à plusieurs reprises que cette dernière explication, celle de vouloir convaincre le Québec de l'efficacité du fédéralisme, a été décisive pour persuader le gouvernement fédéral de collaborer avec les provinces. Cette idée est d'ailleurs reprise par plusieurs auteurs pour expliquer le manque de confrontation entre les provinces et le fédéral au sujet de l'environnement.

Ian Attridge, dans Canadian Biodiversity and the Law, affirme que les relations environnementales au Canada ont véritablement été marquées par les développements internationaux en matière d'environnement. Par exemple, la Stratégie canadienne sur la biodiversité est en fait une réponse à la Convention internationale sur la biodiversité et l'Agenda 21, deux des résultats du Sommet de la terre de 1992. Il ajoute que plusieurs

facteurs limitent toutefois la mise en place de politique environnementale au pays, en particulier celle sur les espèces en péril. L'auteur dresse un portrait peu reluisant du scénario habituel en matière d'environnement: « a constitutional dispute between the federal government and provinces as to who should do it and how; industry resistance to regulation yet inadequate government support for voluntary stewardship; and environmentalists' concerns that decisions be based on science, and about the extent of governmental discretion given past inaction and reduced funds and staff »³⁹. Il n'est pas le seul à faire état des nombreux obstacles à l'élaboration de la politique environnementale au pays.

Bien que plusieurs auteurs affirment que le système fédéral est en grande partie responsable de plusieurs échecs en matière d'environnement, Skogstad et Kopas estiment que l'impact du fédéralisme sur les programmes environnementaux au pays est moins important que d'autres influences, tel que la popularité de ce thème auprès du public : « greater public awareness brings with it a call for meaningful public participation in decisions affecting the quality of the environment »⁴⁰. L'intérêt du public est donc, selon ces auteurs, un facteur considérable lors de l'élaboration de politiques environnementales puisque la population force les gouvernements à agir pour gagner sa confiance. D'autres auteurs, dont Kathryn Harrison, traiteront aussi de cette influence du public sur la politique environnementale au Canada.

Toutefois, Ian Attridge soutient que les gouvernements possèdent un avantage en ce qui a trait à la mise en place de politiques environnementales : ce sont majoritairement les experts qui observent les développements dans ce domaine et non le grand public. Dans ce contexte, explique t-il, les gouvernements peuvent être discrets au sujet de l'administration de leurs programmes et de leurs politiques. « In consequence, clear directions, criteria, and procedures are less common for biodiversity (especially conservation) interests than for other fields, such as development planning or

civil rights. »⁴¹ Selon l'auteur, il s'agit du facteur central qui explique le manque de leadership des gouvernements en matière d'environnement : le gouvernement ne se sent pas obligé de justifier ses actions auprès de la population puisque celle-ci, selon lui, ne sait même pas ce qu'il fait.

Par ailleurs, George Hoberg soutient, comme plusieurs autres auteurs, que les décisions quant aux programmes environnementaux ont beaucoup évolué au pays entre autres à cause du rôle des environmentalistes. Selon lui, « emboldened by growing environmental concern among the public, environmentalists have demanded to participate in the process, and governments have acquiesced »⁴². De plus, il affirme que beaucoup d'environmentalistes ont porté leurs causes devant les tribunaux et ont trouvé énormément de sympathie auprès des juges. Par conséquent, le système judiciaire a maintenant un rôle plus important à jouer dans le façonnement de politiques environnementales au pays.

Dans « Sleeping with an Elephant », Hoberg explique qu'il existe un autre facteur, peu abordé dans l'étude des politiques publiques au pays : « small states dependent on one far larger neighbouring state »⁴³. Selon lui, le Canada est grandement influencé par ce qui se fait aux États-Unis. L'auteur identifie deux catégories d'influence américaine sur les politiques publiques canadiennes : l'exportation des coûts et l'exportation des connaissances. L'influence américaine est positive à certains moments (bénéficiant des connaissances américaines, le Canada adopte de meilleures politiques) et un peu moins à d'autres (le Canada fait face à des coûts, monétaires et environnementaux, importants à cause des Américains). Ainsi, parfois les politiques canadiennes imitent celles des Américains jugées comme un modèle (par exemple, dans le cas de politiques sur les pesticides). D'autres fois, les politiques ou les actions américaines imposent des contraintes au Canada, l'obligeant à

adopter ou modifier ses propres politiques (c'est le cas des politiques sur les pluies acides). Hoberg conclut : « either because they are forced by international pressures or impressed by foreign experience, in small countries like Canada regulators are often not so much policy-makers as they are policy-takers »⁴⁴.

La littérature sur le système fédéral du Canada traite abondamment des problèmes que celui-ci engendre pour l'élaboration de politiques publiques au pays. C'est que, comme l'explique Luc Juillet, « le fédéralisme canadien, en divisant les pouvoirs et les responsabilités en matière d'environnement entre deux paliers de gouvernement, tend à accentuer les difficultés associées à la mise en place d'une stratégie environnementale globale, coordonnée et efficace »⁴⁵. Ainsi, puisque l'environnement n'est pas une compétence attribuée dans la Constitution de 1867, le fédéral et les provinces en ont fait une compétence partagée.

Les gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux, fédéral ainsi que les nations autochtones détiennent tous une part de responsabilité, souvent en vertu du ministère des Ressources naturelles ou de l'Environnement. Mais les facteurs de risque pour les espèces en péril dépendent de nombreuses autres données: « (1) the inherent characteristics of habitats/ecosystems; (2) the types of land and water uses that change habitats/ecosystems; (3) measures of the impacts of human activities; and (4) the success of conservation practices »⁴⁶. Conséquemment, la division des pouvoirs doublée de risques élevés pour les espèces crée une situation explosive.

Il a donc été convenu de répartir les différentes responsabilités à travers plusieurs autres pouvoirs déjà existants, parmi les ordres de gouvernements. Ceci occasionne parfois des conflits. D'un côté le gouvernement fédéral a la juridiction exclusive du commerce international, des voies maritimes, des pêches, des autochtones et de leurs réserves, du droit criminel, des infrastructures fédérales et du droit de

conclure des traités. De plus, le fédéral peut imposer des taxes et dépenser des budgets en plus d'utiliser son pouvoir au nom de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement⁴⁷ dans le cadre d'une situation ayant un intérêt national ou une urgence nationale. Beazley et Boardman le confirment: « the federal government can easily justify a legislative presence in wildlife matters that fall under its constitutional authority over fisheries, land reserved for Indians and those migratory bird species covered by the 1916 Canada/US Migratory Birds Convention »⁴⁸. Le gouvernement fédéral dispose donc de plusieurs outils pour intervenir, dont un pouvoir criminel important.

De l'autre côté, chaque gouvernement provincial/territorial détient l'autorité exclusive sur les ressources naturelles, les terres leur appartenant ainsi que sur les droits civils. Attridge soutient que « this gives the provinces the lead in conserving wildlife and habitat, and in managing biodiversity, translated into legislation for provincial parks, wildlife management, public and private land use planning, and a host of land management agencies and programs »⁴⁹. Par contre, il importe d'ajouter que « even the most adamant supporters of provincial paramountcy over species at risk recognized the need for a federal statute concerning federal lands and species, provided that it did not interfere with their role as primary landowners and resource managers »⁵⁰. Les provinces et les territoires ne sont donc pas seuls.

De plus, il y a de nombreux secteurs où les juridictions des deux ordres de gouvernement s'entrecroisent, tels que l'agriculture et la pêche. C'est ainsi que la plupart des conflits apparaissent. En somme, « one of the most fundamental weaknesses in the Canadian approach to resource management is the general antipathy between the different levels of government and the challenges in getting them to work together co-operatively for the good of all Canadians and the Canadian landscape »⁵¹. Il

est clair qu'une collaboration est nécessaire, mais celle-ci est difficile à concrétiser. Cependant, nous croyons qu'elle n'est pas impossible.

Par ailleurs, le problème de l'élaboration d'une politique sur les espèces en péril se pose aussi lorsque l'on observe les préoccupations des acteurs concernés par cet enjeu. D'abord, il existe une inquiétude généralisée pour l'habitat des espèces: la plupart semblent exiger une protection complète de celui-ci puisque sa préservation est directement liée à la survie des espèces. Par contre, certains voudraient que cette mesure s'applique à l'ensemble des terres canadiennes, tandis que d'autres préfèrent qu'elle se limite aux terres fédérales. Aussi, certaines espèces retiennent davantage l'attention que d'autres, à cause de leur apparence ou de leur popularité auprès du public canadien: « certain subjects typically have limited or no recognition in senior governments' approaches to biodiversity (including non-game, rare and invertebrate wildlife; herbaceous plants; non-commercial species' genetics; aquatic ecosystems; restoration; and Aboriginal uses and management) »⁵². Conséquemment, les ressources financières sont attribuées aux espèces « populaires » et ce, au détriment des autres. Enfin, plusieurs personnes estiment que les coûts associés à la préservation des espèces menacées sont trop élevés : des agriculteurs peuvent perdre leurs terres, des chasseurs voient leur saison de chasse réduite, les sommes qui vont aux espèces ne vont pas à d'autres domaines, etc. Bref, les sacrifices sont trop importants.

Toutefois, les provinces selon K. Harrison, sont davantage prêtes à défendre l'exploitation des ressources naturelles car ces dernières représentent une importante source de revenus à la fois pour les entreprises qui les exploitent et pour les finances publiques provinciales. Le fédéral, quant à lui, choisit d'intervenir en matière d'environnement lorsque le thème est populaire auprès du public et qu'il peut alors gagner la faveur de la population. « In other words, as federal and provincial governments are driven by electoral interests to cultivate certain fields of jurisdiction and

to leave others fallow, the combination of social problems and the policies that emerge in response to them will gradually transform the face of Canadian federalism. »⁵³ Harrison croit donc que les politiques transforment le fédéralisme, et non que ce dernier est responsable de la définition des politiques publiques au Canada.

Skogstad et Kopas décrivent le type de relations intergouvernementales en matière d'environnement en trois étapes: d'abord un leadership fédéral proposant des règles et des objectifs pan-canadiens; puis des consultations et négociations entre le fédéral et les provinces afin d'établir des normes; et enfin, l'instauration de politiques par les gouvernements provinciaux. Cette façon de procéder s'explique selon les auteurs, par le manque de clarté quant à la juridiction de l'environnement au pays, par des normes partagées entre le fédéral et les provinces mais aussi par l'existence de mécanismes intergouvernementaux de consultation efficaces. Comme le soulignent G. Skogstad et P. Kopas, « the ambiguity and imprecision surrounding jurisdictional authority would seem to have undermined the scope of federal environmental policy historically and contributed to a weak enforcement regime »⁵⁴. Par contre, ajoutent-ils, l'impact du fédéralisme sur la mise en place de politiques publiques ne peut être isolé des effets créés par d'autres facteurs comme la mentalité prédominante de la société actuelle (surtout dans les entreprises et les gouvernements), voulant que le profit soit plus important lorsque la productivité est plus grande.

Qui plus est, ces auteurs soutiennent que le désir de leadership du fédéral en matière d'environnement a mené à de nouvelles relations avec les provinces, que les auteurs ont surnommé le fédéralisme compétitif. En fait, ils décrivent ce système comme une compétition entre Ottawa et les provinces afin de savoir qui pourra convaincre le public d'être le meilleur à gérer les politiques environnementales. Skogstad et Kopas estiment que ce type de relations amène des avantages mais aussi des inconvénients. D'abord, une plus grande compétition entre les niveaux de gouvernement pourrait

entraîner une plus grande imputabilité auprès de la population, puis l'avènement d'un système plus démocratique en terme d'élaboration de politiques publiques. Aussi, le champ d'intervention des politiques environnementales pourrait s'élargir puisque les politiciens souhaiteraient tout faire en leur pouvoir pour répondre aux préoccupations de la population (c'est-à-dire, pour se faire élire). De plus, selon les auteurs, il est évident que le travail de onze ministres de l'Environnement ne peut servir qu'à élever les normes de pollution tant dans les municipalités que dans l'ensemble du pays et que conséquemment, il se créera une compétition entre les provinces afin de voir celle qui protégera davantage l'environnement :

« To the extent that their linkages to other provinces give poorer provinces, such as Nova Scotia and New Brunswick, access to information about the new pollution-control technologies, they are better able to offset the bargaining strength of local industries. Provincial standards may thus be raised. Likewise, pressure from a province with a rather restrictive regulatory regime, like Ontario, will cause national standards to rise, rather than reducing them to the lowest common denominator »⁵⁵.

Par contre, Skogstad et Kopas soulignent qu'en ayant plusieurs ordres de gouvernements qui légifèrent, il y aura des normes différentes à travers le pays. Selon eux, ceci pourrait contribuer à créer d'importants problèmes écologiques, tel qu'un nivellement par le bas des normes environnementales. Aussi, les provinces seront vite frustrées si elles doivent obtenir l'approbation d'Ottawa avant de mettre en place leurs politiques. Mais il est évident pour les auteurs, que les problèmes environnementaux ne sont pas les mêmes à travers le pays, ce qui suggère davantage une décentralisation dans la gestion de l'environnement.

Enfin, Skogstad et Kopas concluent que « Canada's approach of bilateral, asymmetrical federalism, which has allowed federal and provincial governments to assume different responsibilities across the country, may be ideal for accommodating the diversity across regions in terms of problems and enforcements standards »⁵⁶. Cette

façon de procéder se trouve aussi encouragée par l'existence de forums sur la coopération intergouvernementale. Les auteurs croient qu'en procédant ainsi, les politiques environnementales seront davantage harmonisées et le fédéralisme qui, selon eux a contribué à la création de nombreux problèmes, participera aussi à la création d'une solution.

De son côté Kathryn Harrison retrace l'évolution des politiques environnementales au pays dans « Prospects for Intergovernmental Harmonization in Environmental Policy », et souligne, malgré les problèmes causés par le fédéralisme, l'effort d'harmonisation des politiques des dernières années. Elle explique que les premiers efforts visaient une meilleure coordination des programmes du fédéral et des provinces, tandis que les efforts les plus récents cherchent à rationaliser les programmes en éliminant les dédoublements et les chevauchements. Harrison soutient que cette tendance à la rationalisation peut, entre autres, s'expliquer par des pressions fiscales et commerciales, par une influence lors de campagnes électorales, ainsi que par la pression qu'exercent les provinces au sein du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME). L'harmonisation, affirme Harrison, amènera des retombées positives et posera certains problèmes. Conséquemment, : « effective rationalization thus will demand clear mechanisms to promote accountability of governments not only to each other but to their electorates »⁵⁷.

Pour sa part, Patrick Fafard explique que l'histoire du fédéralisme environnemental des dernières années en a été un « of thwarted ambition, varying degrees of consultation and openness, and a seemingly irresistible pressure to get some sort of agreement, however vague and unrealistic »⁵⁸. Tout comme Harrison, il estime que la baisse de l'intérêt de l'opinion publique concernant l'environnement et le manque d'organisation des groupes d'intérêts (groupes environnementaux, entreprises et

industries) occupent une place prédominante dans le partage des responsabilités environnementales au pays.

Les groupes industriels jouent, selon certains auteurs, un rôle particulièrement important dans la l'élaboration de l'agenda environnemental au pays. Ted Schrecker estime que les entreprises résistent habituellement aux mesures environnementales à cause des coûts que celles-ci peuvent potentiellement engendrer. Il ajoute aussi que « environmental regulation also represents governmental interference with the entitlement of managers and shareholders to run their businesses as they see fit »⁵⁹. Il devient donc plus attirant pour les entreprises de tenter d'empêcher la mise en place de nouvelles réglementations, tant par le lobbying que par les batailles juridiques. Ceci cause donc d'importants problèmes aux organismes qui tentent d'élaborer de nouvelles politiques environnementales. Juillet et Toner confirment : « the integration of economic and environmental considerations in making business decisions is only supported when it imposes minimal constraints and delays on business activities »⁶⁰.

Schrecker ajoutera toutefois que de plus en plus, les plaintes des entreprises ne sont pas reconnues lors de procès, et que le public appuie de plus en plus les mesures pour protéger l'environnement. Ainsi, les industries doivent se plier aux nouvelles normes si elles veulent demeurer compétitives. « The political ascendancy of neoconservative ideas, and the practical reentrenchment of business definitions of political feasibility, probably makes business and its leaders less antagonistic toward environmental concerns. These concerns are not perceived, as they were in the 1970s, as one component of a more comprehensive threat to business priorities in the political agenda.»⁶¹

1.3. Les travaux de Kathryn Harrison

Comme nous l'avons vu, la littérature dresse une liste de trois principaux facteurs d'influence sur la politique environnementale canadienne : le fédéralisme, l'opinion

publique et les groupes industriels. Cependant, Kathryn Harrison vient offrir une explication mieux intégrée de l'action fédérale.

Celle-ci tente de démontrer que le fédéralisme n'est pas le principal responsable des lacunes en matière d'environnement au pays. En fait, elle affirme que «Canadian governments' failure to adequately address environmental problems cannot be attributed primarily to the institution of federalism, any more than environmental degradation itself is caused by federalism»⁶². Harrison ajoute tout de même que le fédéralisme peut exacerber les obstacles à l'action collective, en soulignant les intérêts divergents des gouvernements.

Selon elle, les politiques publiques sont évaluées en termes de coûts et bénéfices politiques par les politiciens et ceux-ci profitent de la division des pouvoirs pour justifier leur inaction dans les cas où une intervention est jugée politiquement coûteuse. Ainsi elle explique, que suivant cette logique, deux politiques ayant une différente distribution des coûts et bénéfices mèneront invariablement à une variation en terme de politique intergouvernementale. L'auteure démontre donc à travers quelques politiques environnementales comment les relations intergouvernementales, et plus spécifiquement le rôle du fédéralisme dans l'élaboration de politique publique, dépendent de la distribution des coûts et bénéfices de la politique proposée.

En général, dit-elle, le grand public profite des améliorations environnementales bien que les coûts soient absorbés par un groupe restreint d'entreprises ou d'individus. Par exemple, considérons une politique qui vise l'amélioration de la qualité de l'air. Comme mesure, le gouvernement décide d'imposer une taxe supplémentaire pour tous les véhicules qui endommagent davantage l'environnement (par exemple, ceux qui consomment plus d'essence). En réalité, ce sont tous les citoyens canadiens qui bénéficieront de cette amélioration de la qualité de l'air, mais ce ne sont que les propriétaires des véhicules mentionnés qui paieront la note. Alors que les bénéfices sont

partagés par une grande population mais de façon diffuse et sans lien unique et clairement établi avec cette mesure, les coûts se font sentir de façon directe et importante par ceux qui paient la taxe. Conséquemment, les politiciens doivent déterminer ce qui leur sera plus rentable : perdre les votes des conducteurs taxés ou gagner ceux des citoyens satisfaits des nouvelles mesures environnementales.

Il est important de spécifier dès le départ, comme le fait Harrison, que lorsque des règles/normes/lois sont adoptées, celles-ci sont souvent perçues comme des coûts imposés sur les industries dans le but de permettre à la population de recevoir quelques bénéfices. Cependant, de telles impositions ne sont pas nécessairement populaires auprès des gouvernements, puisque ces derniers comprennent que les personnes affectées par les coûts sont généralement mieux organisées (et qu'ils réagiront fortement) que celles qui profitent des nouvelles règles (qui n'apprécieront pas nécessairement les mesures). Conséquemment, lorsque le calcul coûts/bénéfices se fait, il importe d'observer qui sont les gagnants et les perdants d'une politique donnée. Ainsi, dans le cas de politiques environnementales, la population en général bénéficie d'améliorations environnementales (comme la protection des cours d'eau) mais c'est une minorité d'entreprises qui paient la note (nouvelles normes environnementales pour l'industrie = nouveaux coûts). Les coûts sont concentrés et les bénéfices diffus.

Il faut aussi noter que lorsque les politiques environnementales s'opposent aux propriétaires d'entreprises, les coûts politiques peuvent apparaître particulièrement élevés. Harrison énonce: « regulated industries can offer politicians more than just votes or even campaign contributions. They create jobs, and thus offer extremely valuable indirect benefits »⁶³. À plusieurs reprises dans l'histoire, et ce surtout dans des communautés éloignées des grands centres urbains, des entreprises ont menacé de fermer leurs usines si de nouvelles normes environnementales étaient adoptées. Elles estimaient que l'application des mesures serait trop coûteuse et donc, que l'usine

deviendrait peu rentable. Conséquemment, des milliers de personnes pourraient perdre leur emploi. Nous serions donc portés à croire que le gouvernement serait plus réceptif aux intérêts des propriétaires, aussi connus comme pollueurs dans l'exemple plus haut. Ce n'est pas toujours le cas. Mais alors, pourquoi le gouvernement adopte-t-il des politiques environnementales si elles s'avèrent peu rentables sur le plan politique? Harrison soutient que « the most compelling explanation for environmental policy is that public opinion occasionally overcomes the obstacles to collective action, thus transforming politicians' incentives »⁶⁴. Ainsi comme Skogstad et Kopas, Harrison croit au rôle déterminant que peut jouer l'opinion publique dans le façonnement de la politique environnementale canadienne.

L'auteur affirme que sa théorie des coûts et bénéfices peut s'appliquer à toute politique environnementale. Évidemment soutient-elle, dans la réalité les gouvernements opèrent dans un contexte beaucoup plus complexe, « in which personal and institutional preferences come into play, politicians' and bureaucrats' preferences diverge, and governments are not merely recipients but moulders of public opinion »⁶⁵. Les politiciens ont donc plusieurs préoccupations lors de l'adoption de politiques publiques et pas seulement, leur ré-élection. De plus, ils ne sont pas les seuls à contrôler le sort des politiques : les fonctionnaires ont aussi un rôle à jouer. Ces derniers ont des intérêts à protéger, intérêts qu'ils font valoir auprès des décideurs.

Par ailleurs, il est évident que des raisons économiques peuvent expliquer le manque de popularité de certaines politiques environnementales au pays. Ces programmes coûtent cher et pour plusieurs personnes, il existe d'autres priorités. De plus, les retombées issues de politiques environnementales ne se font sentir que plusieurs années après la mise en place des programmes. Ainsi, les politiciens ne voient souvent pas les conséquences de leurs décisions en matière d'environnement, ni l'utilité de celles-ci pour mousser leur réputation ou encore, une campagne électorale.

Harrison résume: « in light of the diffuse benefits and concentrated costs of environmental protection, governments generally will be unwilling to pursue policies to protect the environment, although their reluctance may be briefly overcome during periods of exceptional public attentiveness to environmental issues »⁶⁶.

Ainsi, nous ne pouvons nier que l'opinion publique joue un rôle non-négligeable dans l'élaboration de politiques publiques et plus spécifiquement dans le cas de politiques environnementales. Comme l'ont expliqué Harrison et d'autres auteurs, les gouvernements ont souvent adopté des programmes environnementaux lorsque les citoyens voyaient l'environnement comme un dossier prioritaire : « federal leadership ambitions can be traced to the desires to accord with the voting public and to maintain favourable relations with other nations pressing for international action on the environmental front »⁶⁷. D'ailleurs, nous ne sommes pas sans savoir que pour les élus, il est plus facile (et utile !) d'adopter des politiques dites « populaires » que des coupures budgétaires, par exemple. Aussi, lorsque l'environnement grimpe en popularité dans les sondages, les groupes environnementaux s'organisent et réussissent à populariser davantage les initiatives écologiques. Par conséquent, la population exige une intervention des gouvernements : « one needs to take into account the more activist orientation of environmentalists, and not just those in organizations but also within the electorate at large. This fact alone, combined with willingness to use less conventional means in pursuing objectives, will likely mean that this sector of the electorate will continue to enjoy disproportionate influence in shaping the public agenda and in ensuring that the "green" issue will remain as part of the agenda »⁶⁸.

Kathryn Harrison présente donc un cadre théorique pertinent à l'analyse des politiques environnementales canadiennes. Comme nous l'avons vu, Harrison prétend qu'en raison des bénéfices diffus et des coûts concentrés des politiques

environnementales, les gouvernements sont généralement réticents à adopter de telles politiques. Cependant, elle explique que les gouvernements feront exception lors d'une période où l'environnement jouit d'une grande popularité. «While not denying the existence of either constitutional limitations or resistance from at least some of the provinces, I argue that the explanation for federal and provincial roles in environmental protection is not complete without considering government's electoral incentives to extend or defend their jurisdiction over the environment in the first place.»⁶⁹ Elle soutient donc que dans un cadre fédéral, l'opinion publique joue un rôle déterminant dans l'élaboration de politiques publiques, mais surtout dans le cas de politiques environnementales. Herman Bakvis et Neil Nevitte croient aussi qu'il existe un lien entre l'opinion publique et l'intervention du fédéral en matière d'environnement, et citent un exemple de l'influence de l'opinion publique sur les politiques environnementales : « while the prominence of the environmental response [...] had dropped precipitously down to only 4% [...] it is probably not coincidental that at about the same time the federal government quietly placed its Green Plan on the back-burner »⁷⁰.

Harrison explique que les gouvernements tenteront donc de faire bonne figure : «governments can claim credit for protecting the environment and at the same time avoid blame from regulated interests either by offering subsidies to cover the costs of regulation, or by simply neglecting to enforce regulations after exalting their stringency»⁷¹. D'ailleurs, les environmentalistes reprochent souvent aux gouvernements d'adopter des mesures, mais de ne pas se donner les moyens de les mettre en place ou d'appliquer le règlement. Enfin, bien que Harrison soutienne que les gouvernements fédéral et provinciaux développent leurs objectifs politiques en grande partie à l'aide des gains électoraux potentiels, elle reconnaît tout de même que la division constitutionnelle des pouvoirs apporte à chaque niveau de gouvernement, son lot de ressources positives et négatives.

Nous croyons que le cadre théorique d'Harrison est fondé et que les politiques environnementales font l'objet d'une étude coûts/bénéfices avant d'être mises en place. Nous tenterons d'utiliser ce raisonnement pour évaluer la politique sur les espèces menacées au pays. Cette façon de procéder nous permettra de conclure que dans le cas de la politique sur les espèces en péril, les coûts politiques étaient plus importants que les bénéfices pour le gouvernement fédéral durant de nombreuses années, ce qui explique le retard dans l'adoption d'une politique et sa portée limitée.

Nous ne sommes pas sans savoir qu'un seul facteur ne peut être l'unique raison expliquant l'absence de politique sur les espèces en péril. Cependant nous croyons, comme plusieurs auteurs, que l'explication de Harrison sur l'opinion publique, entre autres, contribue à l'élaboration de la dynamique entourant les décisions environnementales au pays. Conséquemment, le manque de leadership du gouvernement fédéral (représenté par le retard dans l'adoption d'une politique sur les espèces en péril) peut en partie, être attribué à la volonté des politiciens de s'assurer que leurs bénéfices politiques dépassent largement leurs coûts.

CHAPITRE DEUX

PROTECTION DES ESPÈCES:HISTOIRE DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'histoire de la politique canadienne en matière d'environnement est parsemée de soubresauts et de problèmes de diverses natures. Cependant, depuis le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro (1992), le gouvernement fédéral affirme vouloir adopter une politique globale et coordonnée qui mènerait le pays vers un mode de développement durable.⁷² Or dans plusieurs cas, comme celui des espèces en péril, les actions ont tardé à se concrétiser. Les raisons sont nombreuses pour vouloir protéger l'environnement et chacun fait valoir différents principes pour justifier les démarches : « if a precautionary approach is taken, instrumental value alone provides sufficient justification on the basis of enlightened self-interest, to protect endangered and other species »⁷³. Cette affirmation s'explique du fait que la précarité des espèces est souvent le reflet de l'ensemble de la situation environnementale: «indeed, it could be assumed that all species merited protection because any might play a crucial role in healthy, stable ecological communities. Loss of a species therefore had significance beyond species itself: it warned of the increasing fragility of ecological systems»⁷⁴.

Conséquemment, il existe des périodes dans l'histoire environnementale canadienne où les gouvernements cherchent réellement à intervenir et à adopter des mesures de protection de l'environnement. Cependant il s'agit habituellement, comme l'a expliqué Harrison, de moments où ce thème jouit d'une grande popularité auprès de la population canadienne. Or, le mandat d'Environnement Canada est clair : « il consiste à conserver et à améliorer la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol; il consiste aussi à préserver les ressources renouvelables du Canada, notamment les oiseaux migrateurs, la flore et la faune

sauvages en général, à conserver et à protéger les ressources en eau du Canada, à fournir des services météorologiques, à assurer le respect des règles prises par la Commission mixte internationale du Canada et des États-Unis relativement aux eaux limitrophes, à coordonner les plans et les programmes fédéraux relatifs à l'environnement »⁷⁵ et ce, en tout temps.

Le présent chapitre vise donc à faire le point sur la problématique des espèces en péril, mais aussi sur les débats entourant leur protection. Puis nous verrons, à travers l'histoire de la politique fédérale sur les espèces menacées, la stratégie adoptée par Ottawa pour répondre à la disparition de la biodiversité. Nous étudierons ainsi les deux premières tentatives du gouvernement fédéral en matière de protection des espèces. Toutes ces étapes nous permettront ensuite d'en arriver au projet de loi actuellement à l'étude et ainsi mieux comprendre pourquoi le fédéral en est à sa troisième tentative pour protéger les espèces menacées.

2.1. Problématique des espèces en péril

Les Canadiens ne pourront plus jamais observer un pigeon voyageur traversant un ciel d'été ou encore la beauté singulière d'un vison marin. C'est que ces espèces autrefois nombreuses au pays, sont maintenant disparues du paysage canadien. Plusieurs autres espèces animales et végétales ont connu le même sort et d'autres pourraient y succomber très bientôt. En effet, les 2500 spécimens de caribous de montagne qui existent toujours dans le monde entier se retrouvent tous dans le sud-est de la Colombie-Britannique. De plus, cet animal est considéré comme un organisme parapluie, « c'est-à-dire que la protection de son habitat va également servir à protéger l'habitat de nombreuses autres espèces qui dépendent de forêts de peuplement vieux »⁷⁶. Ce type d'animal se nourrit de plantes et de lichens qui existent uniquement dans les forêts anciennes. Ainsi, le caribou de montagne est perçu comme étant lié à la préservation des forêts de peuplement vieux. Quant aux bélugas, qui sont répertoriés

comme espèces en péril par le gouvernement fédéral depuis 1988, ils font maintenant l'objet d'une autre menace : le cancer. Après une vingtaine d'années de recherche, des spécialistes de l'Université de Montréal estiment que les bélugas meurent du cancer au même rythme que les humains, à cause du niveau de pollution élevée dans les cours d'eau.⁷⁷

Le caribou de montagne et le béluga ne sont que deux des exemples qui reflètent la question centrale d'un dilemme contemporain : comment préserver les espèces sauvages qui existent depuis des milliers d'années tout en assurant la viabilité économique de la collectivité ? Dans son dernier rapport, l'Union pour la conservation de la nature (IUCN) estime à 11 167 les espèces menacées dans le monde⁷⁸. C'est 121 espèces de plus que sur la liste en 2000. En fait, il importe surtout de noter que la disparition actuelle des espèces sauvages se fait à un rythme effréné : « extinction and the endangerment of species are a major component of the biodiversity crisis, a systematic and perhaps cataclysmic reduction in the diversity of life on earth »⁷⁹. Cette affirmation à elle seule peut nous inciter à vouloir protéger les espèces et à croire que celles-ci jouent un rôle essentiel dans le développement des écosystèmes et dans l'évolution de la planète. Il existe présentement 402 espèces sur la liste des espèces canadiennes en péril⁸⁰ et il y a de plus en plus d'espèces qui sont répertoriées ce qui explique l'intérêt croissant pour cette question.

Toutefois, nous tenons à souligner qu'il existe différents niveaux de menace pour les espèces à travers le monde. Certaines espèces sont plus à risque que d'autres et par conséquent, le Canada les classe dans différentes catégories : vulnérable, menacée, en danger de disparition, disparue au Canada ou disparue. Une espèce vulnérable en est une qui est particulièrement fragile en raison de son nombre insuffisant ou en déclin, mais qui n'est pas menacée. Une espèce menacée peut devenir en danger de disparition au Canada si les facteurs qui la rendent vulnérable ne

sont pas contrés. Une espèce en danger de disparition risque l'extinction ou la disparition imminente dans l'ensemble ou une partie du Canada. Une espèce disparue au Canada, comme son nom l'indique, n'existe plus au pays mais se retrouve ailleurs. Finalement, une espèce disparue n'existe plus nulle part.⁸¹ Ainsi, les responsables qui étudient la situation des espèces au pays, les membres du COSEPAC⁸², utilisent ces catégories pour évaluer les actions à entreprendre. Avec des mesures environnementales ainsi que des programmes de rétablissement, certaines espèces peuvent passer d'une catégorie à une autre, par exemple de menacée à vulnérable.

Les raisons qui peuvent expliquer la disparition de la biodiversité sont nombreuses, mais une majorité de celles-ci sont liées à la surexploitation. De plus en plus, les techniques d'exploitation des ressources sont avancées, perfectionnées et détruisent davantage la nature. Par ailleurs, la croissance démographique extrêmement rapide des dernières années intensifie l'impact des humains sur la planète. Finalement, nos habitudes de consommation exercent une grande incidence sur la survie de la Terre. Les activités humaines destructrices sont entre autres la pêche, la foresterie, l'urbanisation, l'agriculture et l'industrie.

En effet, les flottes de pêche prennent de nos jours une ampleur considérable. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que les bateaux de pêche du monde entier (ils sont plus de 3,5 millions) ont puisé dans les eaux du monde quelque 122 millions de tonnes de poissons en 1997, six fois plus qu'en 1950⁸³. L'industrie de la pêche capture donc plus de poisson que les océans ne peuvent en produire. De plus, bien qu'il existe des données scientifiques qui appuient la diminution de quotas de pêche, les gouvernements les maintiennent à un niveau élevé par soucis de retombées économiques et politiques. Or, cette surpêche cause l'extinction commerciale de certaines espèces ainsi que des changements à la dynamique écologique. Les pêcheurs attrapent souvent d'autres espèces que celles

qu'ils désirent et celles-ci sont rejetées à l'eau en ne survivant que dans de très rares instances. Finalement, le chalutage de fond détruit la structure des fonds marins et dévaste certaines communautés d'espèces.

L'exploitation forestière est elle aussi une grande responsable de la disparition de la biodiversité. Les grandes coupes, mieux connues sous le nom de coupes à blanc, enlèvent non seulement les arbres au passage, mais aussi les habitats que la forêt avait créés. Évidemment, lorsque tous les végétaux d'une zone sont abattus ou arrachés, la diversité biologique chute instantanément. La coupe à blanc met aussi à nu la couche de terre superficielle, riche en éléments nutritifs. Le vent et la pluie emportent alors ces nutriments qui se retrouvent finalement dans les rivières et causent l'eutrophisation⁸⁴. Finalement, les espèces qui habitaient ces forêts se retrouvent sans habitat et sont forcés de se déplacer afin de survivre ; plusieurs ne survivent pas.

Par ailleurs, l'urbanisation et le développement des villes ont un impact considérable sur la diversité biologique. Les villes génèrent une forte pollution et les réseaux de routes, de voies ferrées et de communautés fragmentent les habitats naturels et menacent la survie des espèces. L'agriculture, quant à elle, cause aussi la destruction des habitats surtout dans le cas des espèces des Prairies. Elle perturbe aussi les climats locaux et intensifie l'érosion des sols. Enfin, le monde industriel génère énormément de pollution : pollution thermique, pollution chimique des eaux et des sols, ainsi que pollution atmosphérique. L'industrie est aussi la grande responsable des changements climatiques dont les pleines conséquences ne sont toujours pas connues. Finalement, l'introduction de nouvelles espèces ou d'espèces étrangères à un écosystème risque de perturber celui-ci et possiblement causer la disparition de l'espèce première.

En somme, il existe plusieurs causes contribuant à la disparition des espèces, dont la consommation excessive, la pollution ; mais la plus importante demeure toujours

la destruction d'une quelconque façon, des habitats. Les experts soulignent que la surexploitation par les humains est un facteur central dans la disparition de 52% des mammifères, de 42% des reptiles, de 33% des oiseaux et de 25% des amphibiens.⁸⁵

Mais pourquoi protéger la biodiversité et plus spécifiquement, les espèces en péril ? Il y a d'abord des raisons économiques qui nous poussent à vouloir conserver les ressources naturelles. L'industrie de coupe de bois d'œuvre représente 7,5 milliard de dollars et les pêches, 1,5 milliard de dollars⁸⁶. De plus les entreprises agricoles canadiennes génèrent elles aussi, énormément de revenus pour le pays. Finalement, les activités de loisir et l'écotourisme sont des sources importantes de revenus. Il existe aussi des raisons médicales pour préserver la nature. Plusieurs médicaments prescrits au pays étaient fabriqués à l'origine par des créatures vivantes, essentiellement des plantes. Aussi, nous ne pouvons pas savoir combien d'autres médicaments pourront être découverts à partir d'autres composés si l'on ne conserve pas les différentes espèces.

Par ailleurs, la conservation de la biodiversité peut aussi être liée au point de vue de la stabilité des écosystèmes. Les processus naturels stabilisent le climat, les forêts préviennent l'érosion et évitent que les fortes pluies causent des inondations. De plus, « si les paramètres environnants venaient à changer, nous serions contraints soit de déplacer les zones d'agriculture vers des régions qui réuniraient les conditions voulues, soit de développer de nouvelles souches agricoles »⁸⁷.

Finalement, il existe des raisons plus esthétiques, ou encore philosophiques, à la protection des ressources naturelles. Celles-ci présentent une beauté particulière et appréciable, puis créent un sentiment inexplicable, impossible à quantifier, chez la personne qui en bénéficie. Seuls les revenus économiques que les humains génèrent en se rendant dans les zones naturelles peuvent être quantifiés. Or, ils ne peuvent réellement démontrer l'importance des ressources.

K. Beazley et R. Boardman affirment pour leur part qu'il existe deux séries d'arguments militant en faveur d'une protection des espèces menacées : une première sur la valeur instrumentale de ces espèces pour la stabilité des écosystèmes et une autre sur leur valeur inhérente. Ainsi, les auteurs expliquent d'abord que « endangered species are part of the interrelated web of life that constitutes our life-support system; endangered species contribute along with every species, to the overall diversity of life or biological diversity ⁸⁸ ». Les espèces ont donc une valeur instrumentale dans notre vie, puisqu'elles contribuent à l'équilibre naturel. Deuxièmement, Beazley et Boardman croient que « endangered species exist as products and processes of evolution [...] endangered species, along with other species have value in and of themselves, regardless of their utility to humans or anything else » ⁸⁹. Ainsi, seulement de par leur existence, les espèces ont une valeur morale qui mérite qu'on les protège contre l'extinction. Finalement, les auteurs soulignent qu'en plus que l'utilité des espèces pour les humains, il y a surtout cette idée de devoir envers les générations futures ayant le même droit que nous à la diversité des ressources.

Il existe donc différentes raisons qui favorisent la protection des espèces menacées. Comme l'ont souligné Beazley et Boardman, la plupart des écologistes maintiennent que celles-ci ont une valeur intrinsèque seulement de par le fait qu'elles font partie du même écosystème que les humains ; qu'elles cohabitent avec nous. Cependant, l'ensemble de la population tend plutôt à croire qu'il faut préserver la nature afin que les prochaines générations puissent en profiter. Les adultes veulent que leurs enfants et leurs petits-enfants marchent dans les forêts, nagent dans les lacs et observent les multitudes d'oiseaux. La nature fait partie du patrimoine canadien.

En somme de nombreux facteurs contribuent à expliquer la nature des problèmes environnementaux au pays mais plusieurs auteurs estiment tout de même

qu'une grande part de la responsabilité pour la protection de l'environnement incombe au fédéral.

« For its part, Ottawa has critical incentives to be demonstrably effective in protecting species at risk. These arise from its role as Canada's national government and the public expectations associated with this, the process of playing catch-up with other Western countries whose national governments already have endangered species legislation in place, and its need to be seen in the international community to be implementing commitments such as those entered into in the Convention on Biological Diversity in 1992.»⁹⁰

Le fédéral a donc des devoirs importants en matière environnementale et nous croyons que ses engagements sur la scène internationale le pousseront à agir pour la conservation des espèces.

2.2. Histoire de la politique fédérale sur les espèces en péril

Malgré certains développements précurseurs, comme la signature de la Convention sur les oiseaux migrateurs ou la création des premiers parcs nationaux, l'histoire de la politique canadienne concernant la protection des espèces en péril commence véritablement lors des années 1970. Dès cette époque, c'est le Service canadien de la Faune (SCF) qui agira à titre d'organisation responsable pour les espèces en péril. À travers différentes mesures, le SCF tentera de sensibiliser la population ainsi que les gouvernements à la nécessité de préserver la biodiversité. D'ailleurs, en 1970, l'environnement est la principale préoccupation des Canadiens et ceux-ci se mobilisent afin de convaincre les gouvernements d'adopter des programmes de conservation des espèces. Ainsi, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) sera créé en 1977 pour répondre aux préoccupations des citoyens. Ce dernier donne des conseils aux gouvernements sur l'état des espèces sauvages au Canada, mais n'a pas de statut législatif.

La fonction principale du COSEPAC est d'établir le niveau de risque de disparition d'une espèce d'après les meilleures connaissances scientifiques,

autochtones, traditionnelles et communautaires disponibles. Cette évaluation est fondée sur les facteurs biologiques et des critiques sévères d'évaluation. Le COSEPAC est composé de 29 scientifiques et de spécialistes, nommés par le ministre de l'Environnement.⁹¹

Puis, durant les années 1980, quelques initiatives de conservation dont nous avons déjà fait état sont mises en places, mais celles-ci ne viseront pas spécifiquement l'adoption d'une législation sur les espèces en péril.

L'intérêt du gouvernement pour la protection des espèces s'accroîtra dans les années 1990, alors que les libéraux de Jean Chrétien adoptent la Loi concernant la protection d'espèces animales et végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial (WAPPRIITA) qui met en oeuvre la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Cette dernière initiative est en fait une convention du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) qui vise à contrôler « les échanges internationaux d'espèces animales et végétales qui sont, ou pourraient être, menacées de surexploitation »⁹². La WAPPRIITA « vise à protéger les espèces animales et végétales canadiennes et étrangères menacées de surexploitation en raison de commerce illégal, et à préserver les écosystèmes du Canada contre l'introduction d'espèces considérées comme nuisibles »⁹³. Elle régleme donc le commerce international et le transport interprovincial de certains animaux et plantes sauvages, ainsi que des parties et produits dérivés au Canada et ailleurs dans le monde. Toutefois, cette convention et la loi n'assurent pas la véritable protection des espèces en sol canadien, d'où la nécessité d'une loi spécifique au fédéral pour protéger les espèces en péril.

Malgré l'existence de législations provinciales⁹⁴, plusieurs acteurs concernés estiment que le gouvernement fédéral a la responsabilité d'adopter une loi fédérale,

notamment afin de pleinement respecter l'esprit des engagements internationaux du Canada, contractés à travers la CITES et la signature de la Convention sur la biodiversité à Rio, en 1992 puis l'adoption de la Stratégie canadienne sur la biodiversité: « approuvée officiellement par les provinces et les territoires, cette stratégie fournit un cadre national de planification pour l'intégration de la conservation de la biodiversité et de l'utilisation durable des ressources biologiques à la prise de décisions sectorielles et intersectorielles sur l'utilisation des terres et des ressources »⁹⁵. Le Canada a donc des responsabilités en vertu des engagements pris sur la scène internationale : ceux-ci l'obligent à adopter des mesures spécifiques au pays.

Deux projets de loi d'initiative parlementaire (c'est-à-dire, soumis par des députés et non le gouvernement) ont été présentés à la Chambre des communes au cours des années 1990, alors que l'intérêt du public pour le dossier était très élevé. La première initiative est le projet de loi C-303 du député Robert Wenman concernant les espèces menacées de disparition et la biodiversité et le deuxième est le projet de loi C-209 du député Charles Caccia concernant la protection et la réhabilitation des espèces en voie de disparition et des espèces menacées. Toutefois, ces deux initiatives n'ont pas réussi à franchir l'étape de la deuxième lecture. M. Caccia a donc déposé une version modifiée de son projet en 1994. Celle-ci a franchi l'étape de la deuxième lecture puis a été renvoyée au Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Cependant, le projet de loi C-275 est mort au feuillet au moment de la prorogation du Parlement au début de l'année 1996.⁹⁶

Toutefois au printemps 1995, en raison de la popularité de l'environnement dans les sondages, des représentants d'Environnement Canada, des provinces et des territoires ont tenu des ateliers publics dans de nombreuses régions du pays pour déterminer ce qui devait être compris dans une approche nationale pour la protection des espèces en péril. Ces ateliers ont contribué à l'élaboration de l'Accord pour la

protection des espèces en péril (APEP) dont nous avons fait état au premier chapitre. Ce dernier prévoit la désignation des espèces en péril, la protection de leurs habitats et l'élaboration de plans de rétablissement. Les gouvernements reconnaissent alors « qu'aucune compétence unique ne peut protéger de façon efficace les espèces en péril ; les partenariats sont essentiels »⁹⁷. Les gouvernements conviennent de coordonner leurs activités. Cependant, le gouvernement fédéral n'a toujours pas sa propre loi pour protéger les espèces sur son territoire.

En fait le gouvernement fédéral avait envisagé au départ, de se servir des législations provinciales déjà existantes pour régler le problème de la disparition des espèces. Mais suite aux engagements pris par le Canada à l'échelle internationale, l'idée de l'adoption d'une loi spécifique au gouvernement central s'est imposée. Celle-ci aurait aussi fait suite à la présentation d'un dossier produit par une Coalition composée du Fonds mondial pour la nature, de la Fédération canadienne de la nature, de la Société pour la protection des parcs et sites naturels du Canada, du Sierra Club du Canada et de l'Association canadienne du droit de l'environnement, qui aurait grandement contribué à changer la perception du gouvernement en cette matière. « Dans ce dossier présenté au Comité permanent de l'environnement, [...] on insiste sur la nécessité, pour le Canada, d'adopter une loi sur les espèces en péril pour mettre en œuvre la Convention sur la biodiversité »⁹⁸. L'année suivante, le Comité recommande au gouvernement de prendre immédiatement les mesures nécessaires au développement d'une approche législative intégrée pour la protection des espèces, des habitats, des écosystèmes et de la biodiversité en péril au Canada.⁹⁹ C'est alors que commencent les véritables tentatives du fédéral pour protéger les espèces.

Ainsi, en 1996 le premier projet de loi important sur les espèces en péril est présenté à la Chambre des communes : Loi sur la protection des espèces en péril au Canada (C-65). À cette époque, les libéraux sont au pouvoir et Sheila Copps est

ministre de l'Environnement. Selon Harrison, c'est une période de collaboration où le fédéral tente de s'accommoder aux volontés des provinces. Les relations fédérales-provinciales sont donc harmonieuses. Le projet fait suite à une commission parlementaire qui a voyagé à travers le pays afin de recueillir l'opinion de tous ceux qui se sentaient concernés par la protection des espèces en péril au Canada. Des agriculteurs, des environnementalistes, des entrepreneurs et des citoyens témoignent de leurs préoccupations et proposent des solutions concrètes aux problèmes environnementaux canadiens. De cet exercice se dégagera une liste de lignes directrices principales pour une politique canadienne sur les espèces en péril¹⁰⁰ :

- La disponibilité des ressources doit être assurée sans effet direct sur la charge fiscale actuelle ;
- Le besoin d'une loi fédérale ;
- Maintenir une liste des espèces menacées ;
- Respecter les droits des propriétaires fonciers ;
- Encourager les initiatives bénévoles.

Ces directives établies par Environnement Canada sont en réalité la somme des recommandations régionales. Cependant, nous croyons qu'il est pertinent de regarder les rapports des consultations publiques où nous retrouvons certains points communs dans l'ensemble du pays. Dans un premier temps, presque tous les participants à travers le pays ont cru bon rappeler au gouvernement du Canada la nécessité d'éduquer la population sur la situation des espèces en péril ou sur le mode de gestion des terres. Puis, dans plusieurs régions les participants ont manifesté l'urgence d'adopter une législation. Cependant, cette loi devrait être plus ou moins souple, plus ou moins restrictive selon l'endroit où se retrouvent les groupes, puisque ceux-ci divergent d'opinion en fonction de leur emplacement.

À titre d'exemple, à Vancouver les résidents souhaitaient une loi qui s'appliquerait sur les terres privées et publiques et qui serait contraignante. Or, nous ne sommes pas sans savoir que la Colombie-Britannique est la province canadienne où l'on retrouve la plus grande diversité écologique et une grande volonté de la préserver. À l'opposé, les participants de la rencontre de Winnipeg ont cru bon suggérer que la future loi soit plutôt collaboratrice et qu'elle n'établisse pas de sanction ; en Saskatchewan, les gens affirment que les droits des propriétaires fonciers devraient absolument être respectés. Évidemment, ces déclarations sont le reflet de la situation dans les Prairies, où la survie de l'économie provinciale dépend en grande partie, de l'agriculture. Les fermiers ne veulent donc pas perdre leurs terres à cause d'une mesure environnementale. Du même souffle, les participants des régions où l'on compte une grande population autochtone ont répété que les connaissances et les droits acquis des Premières nations devraient être considérés sérieusement. Selon eux, les peuples autochtones doivent participer au processus législatif et non seulement être consultés. Ottawa fait donc face à un défi important, celui de devoir s'accommoder des préoccupations de tous les participants. C'est ce qu'il soutient faire avec ce projet de loi.

C-65 suscite deux principales critiques de la part de près de 180 scientifiques canadiens qui ont signé une lettre commune destinée à la ministre de l'Environnement de l'époque. D'abord, ceux-ci font valoir que la politique proposée n'était pas assez contraignante, spécialement en ce qui a trait à la protection des habitats des espèces en péril : « l'importance de cette mesure de protection tient au fait que 73% des cas de disparition d'espèces dans le monde résultent de la destruction de leurs milieux naturels »¹⁰¹. Les scientifiques ont aussi fait part de leur crainte face à l'application de l'éventuelle loi qui ne se ferait que sur les terres fédérales. Or, les terres fédérales ne représentent que 4% de la superficie canadienne. Trop peu, affirment-ils. Le projet de loi meurt finalement au feuillet, lors de l'ajournement de la Chambre au printemps 1997, à la

suite de l'appel des élections générales de juin. Conclusion des analystes: « the Liberal government was thus unable to craft a minimum winning coalition of support and was forced into a politically embarrassing retreat »¹⁰². Nous croyons aussi que l'élection a donné au gouvernement fédéral l'occasion idéale pour abandonner un projet de loi trop controversé.

Toutefois quelques mois avant les élections (en avril 1997), le Canada et les États-Unis signent une entente concernant les espèces en péril communes et leur rétablissement. L'objectif de ce programme, appelé Cadre de coopération entre le U.S. Department of the Interior et Environnement Canada pour la protection et le rétablissement des espèces sauvages en péril, est « d'empêcher les populations d'espèces sauvages que les États-Unis et le Canada se partagent de disparaître en conséquence de l'activité humaine, par la conservation des populations d'espèces sauvages et des écosystèmes dont elles dépendent »¹⁰³. Aux États-Unis, 33 espèces animales et végétales inscrites sur la liste américaine existent aussi au Canada. Au Canada, 125 des espèces animales et végétales inscrites sur la liste canadienne existent aussi aux États-Unis. Ainsi des biologistes américains et canadiens partagent la recherche, coordonnent la protection des habitats, s'aident à effectuer des activités de protection des espèces sur le terrain et réalisent des efforts conjoints de réintroduction. Sur la Côte du Pacifique, par exemple, des spécialistes de la Colombie-Britannique de la Californie, de l'Oregon et de Washington travaillent à repérer l'habitat du Guillemot marbré, un animal très discret. Cependant, cette initiative ne protège que partiellement les espèces en sol canadien. Cet engagement du gouvernement canadien sur la scène internationale le force donc à agir pour la protection de ses propres espèces. Le fédéral n'a toujours pas sa loi, mais se voit de plus en plus contraint à en adopter une.

En 1998, après la réélection des libéraux, survient la création du Conseil canadien de conservation des espèces en péril (CCCEP) pour mettre en œuvre l'APEP. Le CCCEP est composé des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la faune, du

ministre fédéral des Pêches et des Océans, et du ministre responsable de Parcs Canada. Le CCCEP a pour mandat d'évaluer la situation de toutes les espèces déterminées par le COSEPAC pour en rendre compte tous les cinq ans. Il prend aussi part au règlement des différends en vertu de l'Accord. De plus, le Conseil travaille à la gestion du programme Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ), créé en 1988, dont les objectifs sont :

- Faire en sorte qu'aucune espèce en péril au Canada ne disparaisse du pays ou ne disparaisse complètement.
- S'assurer qu'aucune espèce en péril au Canada ne devienne menacée ou en danger de disparition.
- Réintroduire au Canada les espèces disparues du pays quand et où ce sera possible.
- Dresser des plans de rétablissement pour toutes les espèces menacées ou en danger de disparition.
- Mettre en œuvre des plans de rétablissement là où ce sera réalisable, pour améliorer la situation des espèces menacées, en danger de disparition ou disparues du Canada.

Le Comité RESCAPÉ est alors mis sur pied. Il est constitué des directeurs de la Faune des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi que de représentants de trois organisations non-gouvernementales nationales : la Fédération canadienne de la nature, la Fédération canadienne de la faune et le Fonds mondial pour la nature-Canada. Ce comité servira à mettre en place les stratégies énoncées dans le plan RESCAPÉ. Il est évident que l'impact de la plupart des décisions environnementales ne se fait pas sentir immédiatement. Il s'agit là d'un des grands défis écologiques : la gestion du temps. Cependant, nous pouvons voir à travers plusieurs programmes de rétablissement comment certaines espèces peuvent être sauvées grâce à des stratégies coordonnées et efficaces. C'est le cas du renard véloce, du cygne trompette, de la buse rouilleuse, du bison des bois et bien sûr, de la plus connue des espèces ailées, le

faucon pèlerin.

Le faucon pèlerin est reconnu pour son apparence majestueuse et grandiose, mais aussi parce qu'il est capable de plonger pour saisir une proie à des vitesses atteignant 320 km/h. Au milieu des années 1930, on estimait qu'il y avait 1000 couples nicheurs en Amérique du Nord. Puis, avec l'utilisation massive de DDT comme pesticide durant les années 1950 et 1960, on a vu leur nombre se réduire à 34 couples nicheurs, en 1975. Le faucon pèlerin est alors désigné comme étant en danger de disparition et devient en fait presque synonyme de l'expression « espèce en voie de disparition ». Depuis la fin de l'utilisation du DDT au Canada, les populations de faucons pèlerins se sont rétablies, mais surtout grâce à un important programme de reproduction en captivité et de mise en liberté. De nos jours, les spécialistes estiment à 500 le nombre de couples reproducteurs de faucons pèlerin à travers le Canada. En 1999, l'espèce est passée « d'espèce en voie de disparition » à « espèce menacée ». ¹⁰⁴ Ce type de succès encourage les gouvernements à mettre en place une législation pour la sauvegarde des espèces.

Lors d'une rencontre du CCCEP, les ministres responsables de la Faune dégagent alors trois priorités d'action pour la protection des espèces animales et végétales : d'abord la protection des habitats ; puis la promotion des programmes d'intendance, notamment sur les terres privées, et enfin, l'élaboration de plans de rétablissement. Les ministres discutent aussi d'une proposition visant à établir un filet de sécurité fédéral (c'est-à-dire, une mesure qui permet l'action du gouvernement fédéral en cas d'inaction d'un gouvernement provincial) pour les habitats et reconnaissent que des travaux plus poussés sont nécessaires pour en venir à une entente sur l'application de ce filet sur les terres provinciales, territoriales et privées. Ils disent souhaiter que les dispositions législatives portant sur les espèces en péril soient complémentaires et qu'elles évitent les dédoublements.

C'est à ce moment que le gouvernement fédéral tente une deuxième fois de faire adopter un projet de loi sur les espèces menacées. Il s'agit du projet C-33, Loi concernant la protection des espèces en péril au Canada. Ce dernier, une version largement modifiée du premier projet de loi, est déposé en Chambre au mois d'octobre et est immédiatement fortement critiqué : « on ne croyait pas qu'il pourrait donner aux espèces en péril une protection suffisante à l'échelle nationale, et il a été comparé de manière défavorable au projet de loi C-65, ou même au vide législatif actuel »¹⁰⁵, entre autres à cause du processus politique pour l'établissement de la liste des espèces en péril ainsi que la protection minimale dont bénéficieraient les habitats.

À l'opposé, plusieurs le jugent trop sévère, notamment à l'endroit des propriétaires privés. Cependant Beazley et Boardman décrivent le projet de loi ainsi :

« Potentially SARA (Species at Risk Act) provided the Minister of Environment with the authority to prohibit the destruction of endangered or threatened species and their critical habitat on all lands in Canada, although the broader intent was to work in a collaborative manner with provincial, territorial, and other levels of government. The proposed legislation would legally have recognized COSEWIC [COSEPAC] and would have provided for rigorous, independent, and public scientific assessments of the status of species potentially at risk (although, according to this legislative proposal, the federal cabinet, not COSEWIC, would make the final decision about legal listing and protection). SARA also proposed incentives for conservation as well as provisions for compensating private landowners in extraordinary cases of loss of livelihood or other extreme opportunity costs associated with the presence of species at risk or their critical habitat. SARA remained extremely controversial however, largely because it did not contain sufficiently effective provisions to ensure the protection of critical habitat.»¹⁰⁶

Le projet de loi C-33 s'appliquerait aux espèces aquatiques et aux oiseaux migrateurs où qu'ils soient, mais son application à d'autres espèces pourrait être restreinte à celles qui se trouvent sur le territoire domanial, à moins que le conseil des ministres n'en décide autrement.¹⁰⁷ Le projet de loi ne s'appliquerait pas automatiquement aux espèces qui traversent les frontières internationales, comme l'aurait fait le projet de loi C-65. Selon l'issue du processus de consultation sur le filet de

sécurité fédéral, les interdictions prévues par le projet de loi C-33 pourraient s'appliquer aux espèces ne relevant pas de la compétence fédérale dans les provinces et les territoires moyennant un décret pris en application des articles 34 et 35.¹⁰⁸ Par ailleurs, ce projet de loi donne un rôle plus important aux activités de protection volontaire, mais ce dernier point frustre les écologistes qui désiraient un système plus sévère.

Certains éléments du projet de loi C-65 qui étaient considérés comme des points faibles plus particulièrement par les écologistes, sont encore présents dans le projet de loi C-33, y compris la protection des résidences plutôt que des habitats et l'inscription sur la liste des espèces en péril par le conseil des ministres. Le projet de loi C-33 continuerait d'accorder la priorité à l'interdiction d'endommager les *résidences* des individus appartenant à une espèce inscrite, même si on a reproché à cette approche d'être insuffisante en tant que mesure de protection réelle. En effet, « les écologistes ont comparé la protection des résidences au fait de protéger la chambre à coucher d'une personne pendant que le reste de la maison et le voisinage tombent sous le pic des démolisseurs »¹⁰⁹.

C-33 est finalement, lui aussi, mort au feuilleton lorsque les élections de juin 2000 ont été appelées, quelques mois seulement après le dépôt du projet de loi. Ainsi, les débats sur C-33 n'auront pas été très approfondis puisque celui-ci n'a existé qu'à peine deux mois. K. Beazley et R. Boardman diront alors des deux tentatives fédérales : «neither of the previously proposed acts was acceptable to all the various players, nor were they sufficiently strong to serve the goal of protecting most endangered species »¹¹⁰. Le fédéral, n'ayant pas réussi à accommoder tous les acteurs concernés, a trouvé peu de commentaires favorables face à ses deux initiatives. Toutefois, les efforts d'Ottawa ne s'arrêteront pas là.

En plus des élections fédérales, l'année 2000 voit la naissance du *Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril* (PIH), un programme de conservation qui s'appuie sur une base de partenariats et est parrainé par le gouvernement fédéral. Il s'agit d'une initiative qui investit dans la conservation des habitats pour le rétablissement des espèces répertoriées comme étant en voie de disparition, menacées ou préoccupantes. Ce sont les citoyens canadiens qui participent aux activités d'intendance, tels que l'installation de nichoirs en Ontario et au Québec pour plusieurs espèces d'oiseaux ; la surveillance des populations de mammifères marins et la protection d'habitats de reproduction importants contre les perturbations dans le Nord du Québec, les T.N.-O. et le Nunavut, etc. En fait, en novembre 2001, le ministre de l'Environnement, David Anderson, le ministre des Pêches et Océans, Herb Dhaliwal, et la ministre du Patrimoine, Sheila Copps, ont annoncé un appui de 10 millions \$ du gouvernement fédéral à ce projet. Le ministre Dhaliwal explique que « dans la stratégie que suit le Canada pour protéger les espèces en péril, il est crucial de travailler en partenariat avec diverses parties intéressées et d'échanger l'information »¹¹¹. Le PIH est administré par Environnement Canada et géré de manière coopérative par le ministère des Pêches et Océans et Parcs Canada. Il s'agit d'un des plus importants programmes du gouvernement fédéral pour protéger les espèces en péril ; mais ce n'est toujours pas une loi.

Finalement, c'est en février 2001 que le gouvernement fédéral dépose le projet de loi C-5, Loi sur les espèces en péril, qui sera finalement adoptée par la Chambre des communes mais qui mourra au Sénat lors de l'ajournement de la session parlementaire. Selon le ministre de l'Environnement, David Anderson, la nouvelle loi veillait à ce que les scientifiques (plutôt que les politiciens) déterminent quelles espèces sont en péril au Canada; exigeait qu'aucune espèce en voie de disparition ou menacée au Canada ne soit tuée ou maltraitée; autorisait la protection d'habitats essentiels partout au Canada;

veillait à ce que des stratégies et des plans de rétablissement soient établis pour chaque espèce en voie de disparition ou menacée; s'appuyait sur une démarche de coopération fournissant des financements et des mesures incitatives pour fins de conservation, et permettrait au gouvernement de verser des indemnités financières aux propriétaires terriens ou usagers des terres qui auraient subi un impact extraordinaire.¹¹²

Nous avons vu que, malgré des débuts modestes de la protection des espèces menacées durant les années 1970, la nécessité d'une loi pour protéger les espèces en péril ne s'est fait sentir que durant les années 1990 ; surtout à la suite de la signature du Canada de plusieurs accords internationaux et de la popularité de l'environnement auprès des Canadiens. Le gouvernement fédéral a tenté à deux reprises de faire adopter une loi mais celles-ci ont échoué à cause de l'opposition de certains groupes et des limites imposées par les provinces. Le chapitre suivant examine la dernière tentative fédérale, soit le projet de loi C-5, Loi sur les espèces en péril, adopté récemment à la Chambre des communes.

CHAPITRE TROIS

LA LÉGISLATION FÉDÉRALE :

LOI CANADIENNE SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL

Le projet de loi C-5, Loi sur les espèces en péril (LEP), déposé le 2 février 2001 par le ministre de l'Environnement, David Anderson, vise à empêcher la disparition d'espèces sauvages au Canada et prévoit le rétablissement d'espèces en péril¹¹³. Selon le ministre, elle reflète un dialogue qui dure depuis sept ans avec la population canadienne¹¹⁴. Toutefois, aux lendemains du dépôt du projet de loi, les environmentalistes se sont dit outrés par l'approche d'Ottawa. Elizabeth May du Sierra Club déclare : « if passed as is, it would be the weakest endangered species bill in the world »¹¹⁵. Lea Ann Mallet, directrice du Fonds international pour la protection des animaux (IFAW), explique : « endangered animals need homes. And if there's not mandatory habitat protection, this bill is inadequate »¹¹⁶. Le ministre Anderson se défend en affirmant que « les environmentalistes ont des intérêts un peu étroits par rapport au cabinet fédéral. [...] On ne peut pas donner aux gens qui ne retiennent que les aspects écologiques le droit de décider »¹¹⁷.

Plusieurs députés ont aussi fait part de leurs impressions. Leurs positions sont relatées plus loin dans ce chapitre. Le projet de loi a finalement été adopté à la Chambre des communes en juin 2002, avant de mourir au feuillet lors de l'ajournement de la session à la fin du mois. Mais avant de discuter du processus d'adoption, il importe d'étudier la nouvelle loi proposée ainsi que ses variations par rapport aux autres tentatives fédérales. Ainsi, ce chapitre servira à démontrer que malgré une concession importante aux environmentalistes et aux provinces, le gouvernement fédéral en général, se plie aux préférences des groupes industriels et des fermiers.

3.1. Nature de la nouvelle loi proposée

Selon le gouvernement fédéral, la LEP sera la pierre angulaire de la protection et du rétablissement des espèces. Ottawa dit cependant reconnaître que la protection des espèces est une responsabilité partagée. Cette nouvelle loi prend donc appui sur des lois et des accords déjà existants, dont nous avons déjà fait mention, tels que la Loi sur les pêches, la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, la Loi sur les parcs nationaux, la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial, etc. La LEP doit aussi agir à titre de complément aux programmes et politiques déjà en place dans les différentes provinces et les différents territoires du pays. Le gouvernement soutient que le projet de loi reflète une approche dite « canadienne »¹¹⁸ puisqu'il repose largement sur les efforts volontaires, la coopération et les incitations financières à la mise en place de mesures de conservation, plutôt que sur des règlements et des pénalités imposées à la suite d'infractions.

Avec la nouvelle loi, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) acquiert un statut légal mais fonctionne toujours de manière indépendante du gouvernement. C'est lui qui évalue et classe le statut des espèces à l'aide d'informations scientifiques, mais aussi des connaissances traditionnelles des autochtones¹¹⁹. Cependant le conseil des ministres conserve toujours un pouvoir discrétionnaire sur la composition de la liste, puisqu'il décide quelles espèces seront finalement retenues pour être protégées en vertu des règlements. « Les programmes de rétablissement et les plans d'action seraient alors élaborés en fonction de l'inscription effectuée par le conseil des ministres plutôt qu'en fonction des conclusions scientifiques.»¹²⁰ Cependant, le conseil des ministres ne dispose que de neuf mois pour

faire des modifications, sinon la liste est approuvée telle que soumise par le COSEPAC.¹²¹

C-5 interdit donc à quiconque de tuer, blesser, harceler, capturer ou prendre toute espèce inscrite sur la liste ainsi que la destruction de leurs résidences. La Loi s'appliquerait sur les terres fédérales, aux espèces aquatiques ainsi qu'aux oiseaux migrateurs protégés dans la loi de 1994 : Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. De plus, la LEP « prévoit une exigence obligatoire d'élaborer des stratégies et des plans d'action de rétablissement pour les espèces en voie de disparition ou menacées, ainsi que des plans de gestion pour les espèces préoccupantes »¹²². Ces démarches seront faites en collaboration avec les conseils de gestion des ressources fauniques, les organisations autochtones, les propriétaires fonciers, le secteur des pêches, les universités, le secteur privé, les groupes environnementaux et d'autres particuliers concernés, « dans la mesure du possible »¹²³. Dans le cas des provinces et territoires, si l'espèce se trouve sur leurs terres, alors le ministre est tenu de les consulter.¹²⁴ Cependant, le ministre Anderson explique que « l'autorité du gouvernement fédéral d'agir dans le cadre du droit criminel se trouve dans le projet de loi »¹²⁵. En somme, le gouvernement fédéral dit vouloir vraiment miser sur la collaboration entre les acteurs concernés, mais il laisse toujours planer la menace d'une intervention unilatérale d'Ottawa si le gouvernement n'est pas satisfait des politiques provinciales. Le gouvernement fédéral réfère à cette mesure comme un « filet de sécurité ». Cette norme constitue en fait une concession importante aux groupes environnementaux, mais elle est largement décriée par les gouvernement provinciaux.

La loi prévoit aussi, affirme le gouvernement fédéral, la protection de l'habitat essentiel¹²⁶ une fois identifié par des ententes de conservation, des lois provinciales ou territoriales ou des interdictions fédérales. Toutefois, comme nous l'avons mentionné,

les écologistes estiment qu'Ottawa ne fait que protéger la résidence des espèces et non leur habitat en entier, ce qui inclurait l'endroit où l'espèce se nourrit, se déplace, etc. Des activités et des ententes volontaires en matière de conservation seront encouragées, peu importe si celles-ci visent des particuliers, des organismes, des entreprises ou des gouvernements. Aussi, la LEP apportera une indemnisation à ceux qui subiront des pertes découlant de conséquences extraordinaires de la protection des espèces (exemple : perte de terres agricoles).

Enfin, la loi proposée reconnaît l'importance du rôle que jouent les peuples autochtones dans la conservation des espèces et crée donc un Conseil autochtone national sur les espèces en péril : « cet organisme se composerait des ministres de l'Environnement, des Pêches et Océans, et du Patrimoine canadien, ainsi que de six représentants des peuples autochtones choisis par le ministre de l'Environnement »¹²⁷. Le Conseil aurait comme mission de fournir des conseils et des recommandations au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril (CCCEP). Le ministre conclut : « nous développons, par l'intermédiaire de la Loi sur les espèces en péril proposée, le patrimoine canadien d'intendance et nous protégeons nos espèces sauvages à l'intention des générations futures »¹²⁸. Toutefois, le nouveau projet de loi représente-t-il réellement une amélioration?

3.2. En quoi C-5 diffère-t-il des autres tentatives fédérales?

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le projet de loi C-5 reprend l'essentiel des deux projets de loi antérieurs (C-33 et C-65); le premier déposé en octobre 1996 et le deuxième en avril 2000. Pour le gouvernement fédéral, cette nouvelle tentative s'inscrit dans une stratégie en trois volets pour protéger les espèces en péril. Les deux autres volets étant d'une part, l'intendance et les programmes d'encouragement, et d'autre part, l'Accord pour la protection des espèces en péril,

auquel les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux prennent part et dont nous avons traité dans le deuxième chapitre.

Ainsi, les transformations les plus importantes ont été faites lors de l'étude du projet de loi C-65, et non C-33, puisque le Comité n'a pas eu le temps d'entendre des témoins pour ce dernier. Lors des séances entourant le projet de loi C-5, le « Comité a entendu quelque 150 témoins au cours de 27 séances et étudié le projet de loi article par article au cours de 15 séances. Quelque 360 motions d'amendements ont été proposées; 123 motions de tous les partis ont été adoptées et renvoyées à la Chambre »¹²⁹. Plusieurs députés ont aussi souligné l'impressionnant effort de collaboration entre les différents partis; fait assez exceptionnel lors de travaux en comité, où habituellement chaque parti politique se campe sur ses positions.

Comme le ministre de l'Environnement l'a mentionné, le projet de loi C-5 fait une plus grande place à l'intendance¹³⁰ et favorise la mise en place d'ententes de conservation volontaires de la part de citoyen ou d'organisations pour protéger les espèces en péril et leur habitat. Cependant, certains éléments du projet de loi C-65, qui étaient considérés comme des points faibles, surtout par les écologistes, se retrouvent toujours dans C-5. C'est le cas de la protection des résidences plutôt que des habitats et de l'inscription finale des espèces en péril par le conseil des ministres. Selon le gouvernement fédéral, le fait de séparer les processus scientifique et politique a pour objectif de mettre les scientifiques du COSEPAC à l'abri des activités de lobbying et des pressions politiques, laissant ainsi aux décideurs élus la responsabilité de l'inscription définitive des espèces. Cependant, plusieurs reprochent à cette façon de faire, un pouvoir discrétionnaire trop important pour le Ministre (qui n'a habituellement aucune formation scientifique liée à cette tâche) et jugent qu'en réalité, il s'agit d'une façon de permettre aux pressions politiques de bloquer l'inscription de nouvelles espèces sur la liste.

De plus, le projet de loi C-5 propose l'indemnisation « juste et raisonnable »¹³¹ des personnes, des organisations qui subiraient des pertes « extraordinaires » suite aux mesures interdisant la destruction d'habitats essentiels. Toutefois, « juste et raisonnable » n'est pas défini dans le projet de loi et ce qui constitue une « perte extraordinaire » ne l'est pas non plus. Ainsi, il existe une certaine garantie mais elle ne pourra réellement être chiffrée que lorsque l'occasion de « pertes extraordinaires » se présentera. Par contre, cette définition est tout de même plus précise que l'ancienne et potentiellement plus généreuse, ce qui constitue une concession du gouvernement fédéral face aux groupes industriels.

Les espèces transfrontalières font l'objet d'un débat important parmi les acteurs concernés par la protection des espèces en péril. Nous ne sommes pas sans savoir que les espèces se déplacent et plusieurs n'occupent pas le même habitat durant leur vie entière. Cette caractéristique complique la mise en place de mesures pour les protéger. Bien que le Comité n'ait pas amendé C-5 pour créer de nouvelles obligations concernant les espèces transfrontalières, il y a tout de même une variation. L'article 15(1) a été modifié et oblige maintenant le COSEPAC à mentionner dans ses évaluations si l'espèce visée est une espèce qui migre à l'extérieur du Canada ou dont l'aire de répartition s'étend au-delà d'une frontière internationale du Canada.

Finalement, il importe de souligner qu'il y a toujours des pénalités prévues pour les infractions mentionnées dans la nouvelle loi (articles 97-107); l'approche « canadienne » est présente, mais il existe toujours des mesures plus coercitives comme dans la loi américaine. Des peines allant de 50 000\$ à 300 000\$ sont prévues pour une première offense et le projet planifie un montant double en cas de récidive. Enfin, la loi canadienne **oblige** les gouvernements à protéger les espèces, ce qui n'était pas le cas des premières versions du projet de loi; ceux-ci **encourageaient** la conservation sans la

rendre obligatoire. Toutefois, avec les derniers amendements introduits, C-5 rendra obligatoire l'action des gouvernements pour la protection de la biodiversité.

3.3. Débats autour de la loi : position des acteurs concernés

Comme nous l'avons vu précédemment, de nombreuses raisons militent en faveur de la préservation de la biodiversité. Cependant, les intervenants au sein du débat réagissent de façons diverses au projet de loi C-5. Nous avons recensé leurs principales préoccupations, selon leurs intérêts ainsi que le processus législatif entourant l'adoption de la loi.

3.3.1. *Groupes environnementaux*

Les groupes environnementaux ont fait un grand effort de rassemblement pour convaincre le gouvernement fédéral de modifier son projet de loi pour accommoder leurs revendications. « Although Canada's environmental groups have often been described as "fragmented" (Wilson, 1992), the issue of species-at-risk legislation prompted the creation in March 1994 of a peak association, the Canadian Endangered Species Coalition (CESC), directed by a steering committee of six major environmental groups and supported by over 100 other national and regional organizations extending well beyond the environmental community (Elgie, 1995).»¹³² Leur stratégie était de présenter une solidarité pan-canadienne quant à la protection des espèces en péril. Le groupe a organisé une campagne de lettres auprès d'artistes, de groupes communautaires, d'organisations environnementales et de scientifiques afin de convaincre le gouvernement fédéral de considérer leurs préoccupations lors de l'élaboration de la loi.

Les organisations environnementales de la Colombie-Britannique ont elles aussi créé une coalition pour la protection des espèces en péril. La BC Endangered Species Coalition représente plus de 80 groupes environnementaux, communautaires et religieux de partout en province. L'organisation prône une protection de l'habitat, la

désignation des espèces par un comité scientifique (en l'occurrence, le COSEPAC), ainsi qu'une protection de base équitable pour l'ensemble des espèces au pays, quelle que soit la province. La coalition estime que « the safety net mechanism proposed under SARA (federal action in the face of provincial inaction) is discretionary only and that similar discretionary mechanisms under other Canadian environmental legislation have never been used »¹³³. Le groupe demande donc une protection obligatoire partout au pays peu importe la présence de législation provinciale.

Pour sa part, le Fonds mondial pour la nature (WWF) compte 4,7 millions d'adhérents dans plus de 95 pays. Le WWF Canada a été créé en 1967 et est un membre fondateur du COSEPAC; il s'agit d'un chef de file dans le domaine de la conservation et du rétablissement des espèces en péril. Tout comme la BC Endangered Species Coalition, l'organisation croit aussi à la nécessité d'un réel filet de sécurité pour empêcher la disparition d'une espèce dans l'éventualité où l'une des provinces ne ferait pas son travail. Mais en réalité, plutôt qu'encourager la présence d'un filet de sécurité (parce qu'il n'est pas souvent utilisé, e.g. LCPE), l'organisme déplore davantage la nature arbitraire de la loi. De plus, le WWF Canada soutient que le projet de loi doit clairement couvrir tous les domaines de juridiction fédérale et que la constitution d'une liste d'espèces en péril doit être « une démarche factuelle et scientifique, pas politique »¹³⁴. Le WWF veut donc que le COSEPAC constitue la liste seul car pour lui, la protection des habitats vitaux n'est pas une option mais une obligation.

Environmental Voters (EV) est une organisation qui prône la protection de l'environnement à travers les campagnes électorales : elle travaille à influencer les comportements électoraux à l'aide de renseignements qu'elle transmet à la population. Elle ne croit toutefois pas que C-5 aidera les espèces en péril. Selon EV, le projet de loi « entrenches the problems that plague all such legislation and is so replete with procedural and consultative requirements that an unwilling government could use it to

bring all efforts to protect species at risk to a standstill, while quite plausibly appearing and claiming to be working hard in the other direction»¹³⁵. Aussi, l'organisation soutient que l'élaboration d'une liste d'espèces en péril est sujette à l'incomplétude, à l'erreur et au biais. Selon l'organisme, les listes contribuent davantage à mettre en danger les espèces puisqu'elles sont parsemées de lacunes. EV souligne toutefois que dans l'élaboration d'une liste, « if scientists make the decisions, the government cannot lose politically, because the decision is above partisan and electoral politics and made for the best ecological reasons »¹³⁶. Ainsi, pour cette organisation, donner au pouvoir politique le contrôle sur la désignation d'espèces en péril est une lacune fondamentale du projet de loi C-5.

De son côté, l'organisme sans but lucratif Canards Illimités Canada (CI) vise la conservation des milieux humides et la protection des habitats. Pour l'organisation, les efforts canadiens pour la protection des espèces en péril doivent se faire en parallèle avec les activités de conservation des habitats. Canards Illimités soutient que le projet de loi saura être efficace si l'industrie, les organismes de conservation, les gouvernements et les propriétaires terriens travaillent en collaboration pour développer des règles et des mesures qui visent véritablement la protection des espèces en péril. De plus, CI encourage « whenever possible, the adoption of a multi-species or ecosystem approach [...] single species recovery approaches could be wasteful and marginally effective, whereas a landscape-level approach would benefit many species through the protection of intact and functional ecological systems [...] the conservation community would benefit from the synergies of many disciplines, interest groups and organizations »¹³⁷. L'organisme croit aussi à l'indemnisation pour les propriétaires et au respect des juridictions. Enfin, CI soutient l'établissement formel du COSEPAC pour

désigner les espèces en péril, afin que la science et non la politique soit au cœur des décisions.

Quant à la Fondation David Suzuki, elle affirme que tous les articles du projet de loi sont inutiles et inefficaces puisqu'ils ne correspondent pas aux engagements pris par le Canada lors de la Conférence des Nations Unies sur la biodiversité en 1992. La Fondation explique que C-5 doit inclure un énoncé clair sur l'autorité du fédéral à intervenir en faveur de la protection des habitats des espèces menacées : « this Constitutional authority in Canada is called the "criminal law power" and a mechanism must be included in Bill C-5 to allow such invocation by the scientific body with the support of this Parliamentary Committee, not by some vague group of Ministers that have never shown the slightest interest »¹³⁸. Bien que le projet de loi C-5 comprenne une intervention du gouvernement fédéral en fonction de son pouvoir criminel, cette action ne se concrétisera qu'en dernier recours, et la Fondation croit qu'en fait cette mesure ne sera jamais utilisée, tout comme dans le cas de la Loi canadienne sur la protection environnementale. L'organisation souligne aussi que le préambule du projet de loi spécifie « taking only cost effective measures to prevent the loss of species and sharing the cost of conservation »¹³⁹. Pour elle, les deux expressions sont contradictoires puisque le fait de prendre des décisions financièrement responsables met en péril l'idée d'un partage des coûts liés à la conservation des espèces. Pour la Fondation David Suzuki, ceci reflète le manque de volonté du gouvernement fédéral pour une réelle protection des espèces en péril.

L'organisme Greenpeace fait activement campagne contre le projet de loi du gouvernement fédéral et soutient que « la réputation du Canada en tant que leader mondial en matière de gérance de l'environnement est de plus en plus ternie et les pays en développement se demandent pourquoi ils devraient protéger l'environnement chez eux si l'un des pays les plus riches et les moins peuplés de la planète n'arrive pas à le

faire »¹⁴⁰. Greenpeace exige une loi fédérale puisque, selon lui, les provinces ne protègent pas suffisamment les espèces en péril. L'organisme croit toutefois que la liste des espèces à protéger « devrait être gérée de manière indépendante par des experts scientifiques plutôt que par des politiciens élus »¹⁴¹. Finalement, Greenpeace demande un moratoire sur tout nouveau développement dans les forêts anciennes; l'application de mesures pour mettre fin à la destruction des forêts et la libération de fonds pour appliquer ces mesures.

La Fédération du saumon atlantique (FSA) est une organisation environnementale internationale qui fait la promotion de la conservation et de la gestion équitable du saumon de l'Atlantique et de son environnement. Elle encourage l'adoption d'une loi sur la protection des espèces en péril, mais exige que celle-ci soit accompagnée d'un financement soutenu et suffisant. La Fédération croit aussi que la définition de l'habitat des espèces aquatiques doit inclure l'endroit où l'espèce a déjà existé. De plus, pour elle, « decisions to list species as threatened or endangered should be based on the best available scientific advice and [...] this advice should be paramount to any other factors associated with a decision respecting the listing of a species »¹⁴². La Fédération conclut en soulignant qu'en plus de la valeur intrinsèque du saumon atlantique, il est clair qu'une zone de pêche bien gérée contribue à une économie locale et régionale, intégrée et réussie.

Le Environmental Law Centre, une organisation à but non-lucratif, vise à utiliser les lois dans l'intérêt de l'environnement. Selon l'organisme, le projet de loi C-5 ne donne pas un cadre législatif assez solide au gouvernement fédéral pour protéger les espèces menacées. En fait, le Environmental Law Centre soutient que « this legislation is weakened by a political listing process, a restrictive application of prohibitions, a discretionary critical habitat safety net and the use of landowner compensation »¹⁴³. Le

Centre croit aussi que les restrictions prévues dans le projet de loi devraient s'appliquer à l'ensemble des espèces, peu importe où elles se trouvent au pays. Contrairement à plusieurs regroupements, le Centre ne soutient pas les mesures d'indemnisation: « rather, SARA should be used to encourage stewardship efforts by individuals [...] efforts must be made to provide stewardship education and assistance to assist landowners in enhancing habitat »¹⁴⁴. Enfin, le Environmental Law Centre favorise la création d'un registre public pour rendre le gouvernement fédéral redevable envers la population. Le Barreau canadien tient une position similaire à celle du Environmental Law Centre.

En somme, les groupes environnementaux sont insatisfaits de la nouvelle loi proposée. Ils désirent que le COSEPAC soit le seul responsable de la désignation des espèces et que l'habitat soit protégé. Enfin, ils estiment que C-5 doit s'appliquer à l'ensemble des terres au pays, et non aux terres fédérales seulement.

3.3.2. *Groupes économiques*

L'Association canadienne de producteurs de pétrole soutient la mise en place d'une législation pour protéger les espèces en péril et prône une approche coopérative et de collaboration avec les provinces. Elle affirme toutefois que le projet de loi, dans son état actuel, manque de clarté quant à l'indemnisation des propriétaires et que les principales mesures ne respectent pas l'accord d'harmonisation conclu entre les provinces et le gouvernement fédéral parce que le fédéral conserve toujours la possibilité d'agir si les provinces ne font rien (filet de sécurité). L'Association maintient aussi qu'il existe à l'heure actuelle « too many opportunities for judicial intervention »¹⁴⁵ puisque, dans le cas des indemnisations entre autres, les termes « juste et raisonnable » ainsi que « pertes extraordinaires » ne sont pas définis.

De son côté, l'Association canadienne de l'électricité (ACE), qui représente 95% de la production d'électricité au Canada et la presque totalité de la transmission et de la

distribution d'électricité, croit avoir un rôle critique à jouer sur le plan des efforts à faire pour atteindre les objectifs de la Loi. Selon elle, la Loi n'établit pas toujours un équilibre acceptable entre les lois/règlements provinciaux et fédéraux, et ce, au détriment possible de l'industrie électrique : « nous estimons que c'est le cas du traitement des ententes, permis et exemptions que l'on trouve dans la Loi »¹⁴⁶. Aussi, l'ACE soutient que la Loi devrait être plus explicite quant à la nécessité d'une coopération entre les gouvernements et l'industrie : « la protection des espèces sauvages en péril dépend également des ressources, des connaissances et des efforts de l'industrie canadienne — dans ce cas l'industrie électrique —, laquelle est particulièrement bien placée pour contribuer à l'évaluation de la situation des espèces en péril et à leur préservation — et prôner une coopération étroite entre l'industrie et le gouvernement »¹⁴⁷. Enfin, l'Association insiste toutefois qu'elle appuie sans réserve les buts (article 6) de la Loi sur les espèces en péril.

Pour sa part, le Western Stock Growers' Association est une organisation d'éleveur de cheptels qui croit que le libre marché fournit les instruments nécessaires à la conservation et à l'utilisation équitable et rentable des ressources naturelles. Les préoccupations principales de l'Association sont « the lack of fair compensation for property and/or income expropriated or altered due to "takings" on behalf of recovery programs, [...] the draconian measures used to regulate and enforce the Act »¹⁴⁸. L'Association se soucie principalement des pertes que pourrait lui provoquer la nouvelle loi du gouvernement fédéral et insiste sur la nécessité d'être indemnisé, le cas échéant.

Un autre groupe des prairies, le Saskatchewan Commercial Fishermen's Co-operative Federation représentant 500 pêcheurs commerciaux, soutient le projet de loi et cherche à travailler de près avec les différentes instances gouvernementales dans le but de prévenir les impacts négatifs sur les écosystèmes canadiens. Cette fédération

croit fortement à la prévention (la véritable conservation selon elle) et « encourage and urge you to ensure that sufficient research resources and support are provided to groups such as ours to enable us to participate in deliberations and make representation on a consistent basis »¹⁴⁹. Pour celle-ci, les moyens nécessaires doivent être disponibles pour la population canadienne qui voudrait contribuer.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM), reconnue depuis 1937 à titre de porte-parole des gouvernements et associations au niveau municipal, appuie le projet de loi sur les espèces en péril, mais se range avec les intérêts économiques sur certaines questions importantes. Selon elle, les éléments positifs du projet de loi C-33 ont été rehaussés avec C-5. La FCM appuie les efforts du gouvernement fédéral pour une approche coopérative et volontaire ainsi que des mesures de consultation lors de la mise en place de plans de rétablissement et d'indemnisation pour corriger les impacts négatifs des nouvelles mesures. Cependant, l'organisation ajoute que ces mesures d'indemnisation doivent être précisées davantage et que le budget pour la mise en place de celles-ci doit être augmenté.

Pour la Fédération, « the notion of extraordinary loss is not acceptable as it is subjective and could result in long legal battles [...] it infers that some loss of property without recompense is acceptable, thereby violating the principle of shared responsibility for the larger public interest »¹⁵⁰. De plus, la FCM favorise le respect des juridictions et souhaite que les gouvernements puissent œuvrer ensemble et ce, dans le même sens que l'Accord national pour la protection des espèces en péril. Contrairement à la plupart des acteurs concernés, la FCM « endorses the approach taken by the government in assigning responsibility for listing species and their protection to the Minister of Environment [...] this provides political accountability to consider social and economic interests, while protecting species »¹⁵¹. Elle ajoute que la publication des

recommandations du COSEPAC dans un registre public apporterait aux décisions ministérielles plus de transparence du point de vue de la population.

En somme, les groupes d'intérêts économiques préfèrent une application restreinte de loi, c'est-à-dire sur les terres fédérales et à la résidence de l'espèce. Ils veulent absolument limiter les coûts associés à la mise en place de la législation.

3.3.3. *Groupes de Premières nations*

L'Assemblée des Premières Nations (APN) appuie les objectifs du projet de loi, mais exige une dépolitisation du processus entourant la désignation des espèces en péril, « in favour of listing all species and the adoption of a more holistic approach to the protection of endangered species by protecting the habitat, not just residences, of such species »¹⁵². L'APN recommande aussi que le projet de loi soit amendé afin d'inclure une reconnaissance explicite du rôle des Premières Nations dans les développements futurs et la mise en place de mesures et de législation. Enfin, selon l'Assemblée, « First Nations expect full and proper consultation on this Bill [...] this includes respect for the powers flowing to Yukon First Nations under their Land Claim and Self-government agreements [...] this Bill directly affects our interests and we expect to be accorded the opportunity, required by law, to address its development and implementation »¹⁵³.

Le Inuit Tapirisat of Canada (ITC) est la voix pan-canadienne des Inuits au pays et environ 30% des terres au Canada (trois millions de kilomètres carrés) sont sous intendance inuit. C'est aussi le cas de plus de 43% des côtes océaniques qui se retrouvent au sein de ce territoire. Tout comme l'APN, le ITC exige qu'une loi sur les espèces en péril se conforme aux accords et traités convenus avec les peuples des Premières nations, tels que le respect des territoires ainsi que des droits de chasse et de pêche. L'organisme soutient aussi qu'il est nécessaire pour les Inuits d'avoir accès aux indemnités et que des normes nationales pour la sauvegarde des espèces doivent être établies. Enfin, « in order to ensure that species assessments are based on

the best available aboriginal traditional knowledge, as well as scientific knowledge »¹⁵⁴ il importe, selon ITC, d'ajouter un alinéa à l'article 130 pour souligner l'apport des Premières nations.

3.3.4. *Les provinces*

Les préoccupations des gouvernements provinciaux dans le cas d'une législation sur les espèces en péril, ressemblent à celles que ces derniers avaient pour plusieurs autres législations fédérales, telles que la Loi sur l'évaluation environnementale et la Lois sur la protection de l'environnement. D'un côté les ministres provinciaux de l'environnement rejettent l'intervention du fédéral dans des champs de compétence longtemps dominés par les provinces; et de l'autre, ils s'inquiètent de la perte possible de leur pouvoir sur leurs propres projets de développement économique, surtout sur leurs terres de la Couronne, tels que les barrages hydroélectriques. Ainsi, les gouvernements estiment qu'il est à leur avantage de se coordonner entre-eux et de trouver une façon d'harmoniser les politiques environnementales au pays, d'où la nécessité de l'Accord pan-canadien pour l'harmonisation environnementale, dont nous avons déjà discuté.

Les provinces sont surtout opposées à l'idée que les membres du COSEPAC soient choisis en consultation avec leurs gouvernements et non que ceux-ci doivent obtenir le consentement des provinces. De plus, elles s'inquiètent des clauses sur les espèces transfrontalières, puisque celles-ci tendent généralement à migrer sur des terres provinciales. Finalement, les provinces voulaient éviter que les groupes environnementaux puissent les poursuivre afin de restreindre les activités sur les terres provinciales, dans le but de protéger les espèces. Malgré le fait que les principales critiques venaient du Québec et de l'Alberta, toutes les provinces étaient opposées au projet de loi.¹⁵⁵

Finalement, les provinces préfèrent établir leurs propres listes et décider des mesures nécessaires sur leur propre territoire. Elles somment le gouvernement fédéral de limiter l'application de la nouvelle loi aux terres fédérales et à la résidence des espèces. Elles se disent inquiètes des conséquences de C-5 sur leur économie et exigent que des accords bilatéraux soient possibles, afin de permettre une application personnelle de la loi, pour chacune des provinces.

3.3.5. *Processus législatif*

Le comité de la Chambre des communes sur l'environnement et le développement durable a présenté des amendements à C-5, tels que la désignation des espèces en péril par le COSEPAC seulement; la protection de l'habitat, jugé essentiel par les scientifiques; et l'indemnisation aux propriétaires qui encourent des pertes suite à la Loi afin de rendre la législation plus sévère. Ces amendements ont immédiatement été rejetés par le ministre de l'Environnement. Puis, face aux pressions exercées par ses propres députés, entre autres, le ministre accordera quelques modifications : la protection des habitats est désormais obligatoire sur les terres fédérales (avant elle était laissée à la discrétion du Cabinet); le processus de désignation des espèces en péril serait plus scientifique en instaurant une limite de 9 mois au Cabinet pour abandonner une espèce sur la liste; puis un dernier changement diminue la protection des espèces en péril¹⁵⁶. «Insiders say that was done to avoid a confrontation with the provinces on whose land many migrating birds land.»¹⁵⁷

Ainsi, les partis politiques présenteront des positions diverses face au projet de loi. Tout d'abord, le Bloc québécois s'y oppose parce que le Québec a déjà adopté une loi à cet effet en 1989 et que le fédéral tente, selon le BQ, de s'ingérer dans une juridiction provinciale. Ainsi, pour le critique du Bloc en matière d'environnement, Bernard Bigras, « des libéraux fédéraux s'apprêtent à voter pour une loi fédérale qui s'apprête à tasser la loi québécoise »¹⁵⁸. M. Bigras reconnaît cependant, qu'à la

différence de la loi québécoise, le projet de loi fédéral protège les habitats et « on ne peut pas protéger une espèce, si on ne protège pas son habitat »¹⁵⁹.

Pour sa part, l'Alliance canadienne s'oppose au projet de loi en partie parce que les mécanismes d'indemnisation ne sont pas précisés et que le ministre conserve trop de pouvoirs discrétionnaires. Le porte-parole de l'Alliance canadienne pour l'environnement, Bob Mills, ajoute les commentaires suivantes : « les environmentalistes savent que la protection des habitats, l'affaiblissement des procédures d'inscription des espèces et le manque de consultations publiques vont nuire à leur cause [...] les industries savent qu'elles ont peu de chances de faire entrer en ligne de compte des facteurs socio-économiques [...] les propriétaires fonciers savent qu'ils ne recevront aucune compensation financière [...] les provinces seront traitées avec condescendance et le ministre fédéral de l'Environnement va pouvoir passer outre à leur législation comme bon lui semble [...] les avocats se frotteront les mains parce que les procédures judiciaires devraient devenir monnaie courante »¹⁶⁰. Pour l'AC, le point central demeure le fait que projet de loi empiète sur les droits des propriétaires et qu'ils n'ont aucune garantie d'indemnisation puisque, comme nous l'avons mentionné plus tôt, les termes entourant cette mesure ne sont pas définis.

Le Nouveau parti démocratique (NPD) se dit déçu des amendements proposés par le gouvernement, suite au dépôt du rapport du Comité sur l'environnement et le développement durable. Le porte-parole, Joe Comartin, estime suite au rejet des amendements proposés par le Comité, que les libéraux « donnent aux citoyens canadiens l'impression que leur gouvernement ne prend pas au sérieux la protection des espèces. [...] Ils ont ajouté des pouvoirs discrétionnaires un peu partout »¹⁶¹. En fait, le NPD souligne qu'un projet de loi sur les espèces en péril est nécessaire mais qu'il doit viser la meilleure protection possible et ce n'est pas le cas avec C-5.

Au sein du Parti conservateur, les députés croient que la liste des espèces en péril doit être établie par des scientifiques et non des politiciens. Le porte-parole en matière d'environnement, John Herron, souligne aussi que le processus pour définir la loi n'est pas simple : « when you have 300 proposed amendments you know the Canadians have some serious concerns with the legislation. Each one of these concerns must be explored and debated by committee members »¹⁶². Il explique que le gouvernement fédéral va à l'encontre des recommandations de plusieurs provinces, dont le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, l'Île du Prince Édouard et la Nouvelle-Écosse, car ce ne sont pas nécessairement les mêmes espèces qui se retrouvent sur les listes provinciales et la liste fédérale; de plus, les différents ordres de gouvernement n'ont pas nécessairement les mêmes plans de rétablissement.¹⁶³ Les Conservateurs insistent aussi sur la nécessité de protéger l'habitat des espèces et la clarification des critères entourant l'indemnisation des propriétaires fonciers.

Chez les libéraux, ce ne sont pas tous les députés qui sont en faveur du projet de loi gouvernemental, surtout chez les membres du Comité. Plusieurs, dont Karen Kraft-Sloan et Charles Caccia, reprochent au projet de loi de laisser l'élaboration de la liste des espèces en péril uniquement entre les mains du Conseil des ministres. Karen Kraft-Sloan souligne que le Comité en était arrivé à une entente : « l'approche de compromis a obtenu un vaste appui auprès de plus de 1300 scientifiques, de nombreux groupes voués à la conservation, de l'Association minière du Canada, de l'Association des produits forestiers du Canada et de l'Assemblée des Premières Nations, pour ne citer que ceux-là »¹⁶⁴ et que le gouvernement tente de tout retirer avec ses amendements. Quelques députés libéraux croient aussi que C-5 est « trop faible pour réellement protéger les espèces menacées et que le gouvernement aurait dû tenir compte des nombreux amendements proposés par le Comité de l'environnement »¹⁶⁵. D'autres

députés, surtout des circonscriptions rurales, soulignent que l'indemnisation est essentielle pour les propriétaires qui perdraient une partie de leurs terres advenant le cas qu'elles soient habitées par une espèce en péril.

Le Comité permanent sur l'environnement et le développement durable a entendu plusieurs témoins et a finalement proposé plus de 300 amendements servant à améliorer le projet de loi. Ces modifications, décrites en partie au chapitre trois, étaient le résultat d'un accord unanime entre les membres du Comité, tous partis confondus. Les députés ont souligné à maintes reprises leur fierté d'avoir travaillé ensemble vers un même objectif. Cependant, lorsque le rapport du Comité a été déposé en Chambre, des députés du gouvernement (sous la direction du ministre de l'Environnement et du Premier ministre) ont immédiatement proposé plusieurs amendements pour défaire les améliorations proposées par le Comité (changements, qui doit-on souligner à nouveau, avaient été acceptés par la majorité libérale en comité).

Évidemment, les députés des partis de l'opposition ont été rapidement frustrés par ce comportement : « la participation et la collaboration des membres du Comité de l'environnement ont été excellentes dans le dossier du projet de loi, mais le gouvernement a annulé ces effets positifs et propose maintenant un cadre qui menace réellement les espèces en péril »¹⁶⁶. Le député Rick Casson ajoute que « lorsque le gouvernement annule un amendement adopté lors de l'étude en comité, il fait preuve d'un manque de respect total à l'égard du rôle des comités de la Chambre des communes »¹⁶⁷. Le néo-démocrate Dick Proctor estime que le geste du gouvernement fédéral « diminue vraiment la pertinence de la Chambre des communes, du Parlement et du processus démocratique tout entier »¹⁶⁸. Pour Rick Borotsik, député de la Coalition PC/RD, le projet de loi est inacceptable, justement, parce qu'il ne respecte pas les modifications adoptées en Comité : « nous nous objectons au fait que des

amendements approuvés et appuyés par les députés du gouvernement, à l'étape de l'étude en comité, aient été rejetés alors qu'ils auraient permis de faire du projet de loi C-5 une mesure législative satisfaisante »¹⁶⁹. Bref, les partis d'opposition en veulent au gouvernement car il tente, selon eux, de minimiser ses coûts en reculant devant des mesures plus sévères pour les industries et les propriétaires privés.

Toutefois, même certains députés libéraux membres du Comité ont souligné leur mécontentement : « le comité a voulu améliorer le projet de loi afin de tenir compte des observations formulées par les témoins qu'il a entendus, de refléter la diversité des opinions exprimées au sein du comité et d'améliorer les fondements biologiques du projet de loi [...] bon nombre des motions proposées par le gouvernement n'appuient absolument pas cette objectif »¹⁷⁰. Le président du Comité sur l'environnement et le développement, Charles Caccia soutient que l'unanimité entre les membres de ce comité est sans précédent. De plus, il ajoute que « les industries, en particulier l'industrie minière et l'industrie forestière et de nombreux groupes environnementaux appuient les importantes modifications que le comité a apportées au projet de loi »¹⁷¹. Les élus se disent donc déçus du processus parlementaire canadien en ce qui a trait au projet de loi C-5 et le député Roger Gallaway, revient sur la nécessité des sessions en comité : « c'est un contrepoids, et il est fondamentalement mauvais et inapproprié que le travail d'un comité puisse être rejeté sur un simple caprice du ministre »¹⁷².

Il importe tout de même d'ajouter qu'une situation similaire s'est produite lors de l'étude du projet de loi C-65, première tentative législative sur les espèces en péril du gouvernement fédéral. Après la première lecture et des consultations publiques tenues par le Comité sur l'environnement et le développement durable, une version plus sévère du projet de loi a été présentée à la Chambres. Puis, le Cabinet a passé quelques semaines à concevoir de nouveaux amendements : « the 115 proposed amendments

tabled in the House of Commons (40 of which were proposed by the Environmental Minister) would have diluted some of the bill's environmental strengths, many of which had been introduced by Caccia's committee »¹⁷³. Les débats sur les amendements ont débuté fin-avril 1997, puis le projet de loi C-65 a été placé en attente et est finalement mort au feuilleton à l'appel des élections printanières.

Les groupes environnementaux aussi se disent outrés par les gestes d'Ottawa, lors du rejet des amendements proposés par le Comité, prétextant que c'est une autre façon de retarder le processus. Le Fonds mondial pour la nature-Canada, affirme ne pas pouvoir appuyer les amendements du gouvernement fédéral, puisque ce dernier « chose to introduce a number of further amendments which have the effect of negating the most significant improvements the Committee made to the Bill »¹⁷⁴. De plus, le groupe estime que la législation fédérale en matière d'espèces en péril n'est qu'un des outils disponibles pour empêcher la disparition d'espèces ; ce ne peut être la seule mesure. Par conséquent, après six ans de négociation et trois tentatives, le WWF-Canada presse le gouvernement fédéral d'adopter le projet le plus rapidement possible, peu importe ses imperfections, et de l'utiliser au meilleur de ses capacités, afin de procéder à la véritable conservation des espèces.

Karen Smallwood du Sierra Legal Defence Fund en Colombie-Britannique croit pour sa part que le gouvernement libéral risque de perdre une occasion importante de protéger la biodiversité. Elle souligne : « if the government can't get their house in order, we are looking at the third species-protection bill going extinct under the Liberals and the opportunity they will have lost is remarkable »¹⁷⁵. Le président d'Inuit Tapiriit Kanatami soutient quant à lui que les changements du gouvernement fédéral « ne reflètent pas la relation protégée par la Constitution entre les Inuit et le gouvernement [...] étant donné ces faits récents, Inuit Tapiriit Kanatami ainsi que d'autres groupes autochtones n'ont

d'autres choix que de retirer leur appui à la Loi »¹⁷⁶. Ce ne sont là que quelques-uns des groupes insatisfaits face au projet de loi C-5 et son adoption lente ; et comme nous avons pu le constater, plusieurs estiment que le fédéral retarde l'adoption d'une politique canadienne sur les espèces en péril afin de minimiser ses propres coûts.

Le tableau sur la page suivante résume bien la situation des différents acteurs concernés par le projet de loi C-5.

Survol des positions des intervenants et des résultats avec C-5

Groupes (type)	Désignation des espèces	Territoire : terres fédérales ou toutes?	Protection de l'habitat ou de la résidence	Indemnité : nécessaire ou non?	Résultat par rapport à C-5 (total sur 4)
Dispositions contenues dans C-5 (tel qu'adopté)	COSEPAC + Ministre	Terres fédérales	Résidence	Oui, mais pas encore déterminée	4/4
Groupes environnementaux	COSEPAC SEUL	Toutes les terres	Habitat (essentiel!)	Oui	1/4
Premières Nations	COSEPAC SEUL	Toutes	Habitat : reflète l'approche holistique	Oui	1/4
Provinces	Veulent leurs propres listes	Terres fédérales	Résidence	Non	2/4
Intérêts économiques	COSEPAC + Ministre	Terres fédérales	Résidence	Oui, mais surtout veulent être consultés	4/4

Les groupes environnementaux désirent donc que le COSEPAC détermine seul les espèces qui doivent paraître sur la liste des espèces en péril; ils croient que la loi devrait s'appliquer à toutes les terres, peu importe où elles se trouvent; ils insistent sur la protection de l'habitat; et soutiennent l'idée d'une indemnisation pour les propriétaires qui perdraient leurs terres.

Les Premières Nations jugent que le COSEPAC doit décider seul de la liste des espèces menacées; que la loi doit s'appliquer à toutes les terres canadiennes; qu'elle doit protéger l'habitat des espèces; et que les personnes touchées doivent être indemnisées. Les provinces veulent leur propre liste et n'aiment pas être soumises à une liste fédérale; ils favorisent la protection obligatoire des espèces sur les terres fédérales seulement; ils encouragent la protection de la résidence plutôt que de l'habitat car ce dernier pourrait se retrouver en terre provinciale; et finalement, elles n'approuvent pas l'idée d'une indemnisation qui potentiellement pourrait être défrayée par elles.

Les groupes économiques, quant à eux, veulent que le ministre participe à l'élaboration de la liste des espèces; prône la protection de la résidence seulement; estiment que la loi doit s'appliquer seulement sur les terres fédérales; et insistent sur une indemnisation pour les personnes touchées par la loi. Les partis politiques affirment que le COSEPAC doit décider quelles sont les espèces en péril, cependant les libéraux appuient le gouvernement en incluant le ministre dans le processus; la majorité des partis veut la protection de l'habitat; et ce, sur toutes les terres avec une indemnisation juste pour les propriétaires.

En somme, le tableau démontre que les groupes environnementaux ainsi que les Premières Nations se retrouvent avec un seul élément qui les satisfait dans la nouvelle loi, tandis que les groupes industriels et les fermiers obtiennent toutes leurs principales demandes. Les provinces se retrouvent entre les deux groupes, signe que le fédéral tente de s'accommoder à leurs préoccupations. Il devient cependant évident que les groupes économiques « gagnent » davantage que les autres acteurs : « this economic strength, coupled with the high degree of organizational development of most natural resource industries, has meant that the dominant resource industry has considerable leverage over provincial resource/environmental policies »¹⁷⁷.

En fait, les environmentalistes, bien qu'appuyant l'adoption d'une loi, se sont montrés largement en désaccord avec plusieurs mesures de la loi. Les groupes industriels, quant à eux, se sont opposés à la loi dès le départ et ont réussi à obtenir du gouvernement fédéral, des concessions importantes, tel que l'indemnisation en cas de pertes extraordinaires et un rôle pour le conseil des ministres dans l'élaboration de la liste des espèces canadiennes en péril. Suite au tableau, nous pouvons constater que le gouvernement semble davantage se préoccuper des industries et des fermiers, puisque ceux-ci ont obtenu plusieurs mesures qu'ils voulaient pour la nouvelle loi.

Le cadre théorique d'Harrison nous permet ainsi de confirmer que le gouvernement a étudié ses coûts et bénéfices et a conclu que cette façon de faire était la plus « rentable ». D'ailleurs, comme nous l'avons vu, ce cadre suggère que les bénéfices diffus à la préservation créent des obstacles à l'action collective des potentiels bénéficiaires; tandis que les coûts concentrés offrent une grande motivation en faveur d'une action politique pour ceux qui dans les industries paieraient les coûts des mesures de protection des espèces : « the analysis would thus predict a biased interest group competition, with business interests tending to prevail over environmental interests »¹⁷⁸.

Le prochain chapitre tentera justement de démontrer l'impact du modèle de Harrison sur les espèces en péril. Il nous permettra de mieux comprendre le retard dans l'adoption d'une législation, et ce qui avait fait dire à certains: « if [...] the next attempt to enact federal endangered species legislation also fails, it seems unlikely that any future Canadian government will wade in the perilous waters of endangered species politics for a very long time »¹⁷⁹.

CHAPITRE QUATRE

LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL : UN RETARD EXPLIQUÉ

Les facteurs expliquant le retard dans l'adoption d'une législation sur les espèces en péril au pays sont nombreux et variés. Comme nous l'avons vu précédemment, les auteurs et les acteurs concernés sont partagés face aux différentes approches. À la suite de l'insatisfaction face à l'absence de législation, plusieurs des acteurs concernés ont cherché à savoir pourquoi le fédéral n'avait toujours pas de loi sur les espèces en péril. Selon le député allianciste Rahim Jaffer, le gouvernement fédéral en est à sa troisième tentative, parce qu'il « refuse d'écouter l'opposition et les divers intervenants qui lui disent de se gagner la coopération de toutes les parties concernées dans ce très important dossier »¹⁸⁰. Pour Jaffer, la collaboration est essentielle et C-5 devient problématique puisque qu'il ne reflète pas un esprit de collaboration. Lindsay Rodger, du WWF-Canada, se dit d'accord avec les propos du député. Elle soutient qu'en ayant voulu adopter une approche équilibrant les différents intérêts en matière d'espèces en péril, le gouvernement n'obtient le soutien de personne. Elle précise même: « the government [...] is even losing support of some of its own members »¹⁸¹.

Mais le ministre Anderson se défend: « this bill is a polygon, there are many facets and many critics [...] this has to be the type of compromise that reasonable people can get their minds around to achieve a reasonable objective and while nobody, absolutely nobody is likely to say it's a perfect bill, perhaps everybody can say it's a good bill, an acceptable bill and it will be a successful bill »¹⁸². Il insiste pour dire que chaque partie concernée y trouvera son compte, ce qui explique le long processus d'adoption du projet de loi.

Mais qu'en est-il du cadre théorique que présente Kathryn Harrison ? Peut-il nous servir pour comprendre le retard dans l'adoption d'une politique sur les espèces en

péril au Canada ? Après consultation avec les acteurs concernés et lecture de la couverture médiatique sur le sujet ainsi que des mémoires déposés devant le Comité sur l'Environnement et le développement durable, nous pouvons conclure qu'il n'existe pas un seul facteur central qui a façonné cette politique. Toutefois, le présent chapitre tente de démontrer que, dans le cas de la politique sur les espèces en péril, le gouvernement fédéral a cru durant de nombreuses années que les coûts politiques étaient plus importants que les bénéfiques, ce qui a longtemps expliqué l'absence de politique.

Suite à ses engagements internationaux et aux pressions de l'opinion publique, le gouvernement fédéral se voit après maintes hésitations, forcé d'agir et d'adopter une loi. Cependant, il tentera tout de même de minimiser ses coûts car il sait que les bénéfiques sont diffus et indirects. Nous verrons donc dans ce chapitre comment l'opinion publique et la popularité de l'environnement ont façonné l'intervention du fédéral pour une politique sur les espèces menacées (hésitation puis minimisation des coûts) puis qu'en réalité, le système fédéral n'est qu'une excuse pour en retarder l'adoption.

4.1. Opinion publique et popularité de l'environnement

Selon Harrison, lorsque l'environnement est populaire auprès de la population, les gouvernements mettent en place des politiques environnementales puisque les retombées positives peuvent alors dépasser les coûts sur le plan politique. Immergut est d'accord, mais précise tout de même qu'il ne peut y avoir une corrélation invariable entre un ensemble de facteurs politiques et un ensemble spécifique de politiques publiques. Cependant, elle ajoute que « by spelling out the effects of constitutional rules and electoral results at a high level of specificity, we can understand some of the recurring patterns of politics and policy making in individual polities »¹⁸³. Ainsi elle attribue en partie, comme Harrison, l'élaboration des politiques publiques à la distribution des coûts et bénéfiques, dont l'influence des facteurs électoraux. Comme nous l'avons vu dans le

premier chapitre, les auteurs s'entendent pour dire qu'il y a eu deux vagues de popularité en ce qui a trait à l'environnement (et donc, deux vagues d'intervention fédérale) : 1969-1972, puis 1985-1995. Nous estimons que présentement (2002) est en fait le début d'une troisième vague. Les Canadiens recyclent de plus en plus, rendent leur maison plus efficace en matière d'énergie et s'éloignent de plus en plus des aliments sur-emballés.¹⁸⁴ Kyoto est sur toutes les lèvres, c'est le 10^e anniversaire du Sommet de la Terre de Rio, bref la population se sent de plus en plus préoccupée par l'environnement et exige une intervention du gouvernement fédéral.

Ainsi, en se basant sur ces données, il importe d'observer les efforts qui ont été faits pour l'adoption d'une politique fédérale sur les espèces en péril. Nous tenons tout de même à souligner d'abord, que la plupart des provinces ont adopté leur législation sur les espèces menacées durant une des vagues vertes : l'Ontario en 1971, le Nouveau-Brunswick en 1974, le Québec en 1989, le Manitoba en 1990, etc. De plus, il est intéressant de constater qu'il existe peu de données canadiennes sur l'émergence des préoccupations des citoyens face à la pollution. Cependant, au moment où l'environnement est devenu un thème récurrent pour les médias, les maisons de sondage ont commencé à questionner la population sur ce sujet. Quant à l'opinion publique au Canada face aux espèces en péril, elle est caractérisée « by very high support for protective legislation, but with relatively low priority on the issue—a classic case of support being a kilometre wide but a centimetre deep »¹⁸⁵. C'est-à-dire que lorsque questionné sur l'importance de l'environnement pour eux (Quelle est l'importance de l'environnement pour vous ?), les Canadiens placent ce thème en priorité. Cependant, si on les questionne sur leurs priorités (Quels devraient être les trois priorités du gouvernement ?), l'environnement ne figure pas souvent en tête de la liste.

En ce qui a trait plus spécifiquement aux espèces en péril, le gouvernement fédéral a tenté d'adopter deux différents projets de loi avant C-5. Vers la fin de l'année

1995, d'importantes pressions sont exercées sur lui pour qu'il mette en place une politique sur les espèces en péril. Auparavant, « the federal government faced no pressure from the Canadian public, seemingly uninterested in this laxity of regulatory enforcement and so had no political incentive to engage in a dispute with provincial enforcement authorities, or, for that matter, to be a more vigilant regulator itself »¹⁸⁶.

Ainsi, Ottawa présente son premier projet de loi en 1996. Or, au même moment, l'environnement commence à redescendre dans les sondages : moins de 2% de la population estime que la pollution est le problème le plus important auquel fait face le pays, contrairement à 17% en 1989.¹⁸⁷ Conséquemment, le gouvernement fédéral essaie plutôt de laisser les provinces légiférer en ce qui a trait à la protection de l'environnement. Puis, quelques mois plus tard (en novembre 1997), c'est l'élection fédérale signifiant la mort de ce projet de loi. Il importe de se rappeler que cette époque en est une de collaboration entre les provinces et le gouvernement fédéral ; c'est l'année de l'adoption de l'Accord pan-canadien pour l'harmonisation environnementale. Ainsi, Ottawa laisse les provinces diriger les législations environnementales et ne tient pas à imposer des normes nationales.

En 1999, grâce aux pressions exercées par la population à la suite de la Commission fédérale sur les espèces en péril¹⁸⁸, le gouvernement fédéral tente sa chance à nouveau avec C-33. Le projet est critiqué, l'environnement n'est plus une priorité, puis à nouveau, c'est l'élection. Encore une fois, un projet de loi qui meurt au feuillet. Finalement, la troisième tentative (C-5) aura lieu en février 2001. À ce moment, les sondages montrent que 94% des Canadiens appuieraient une loi pour protéger les espèces en péril¹⁸⁹. Le gouvernement fédéral estime donc que d'abandonner la partie serait un plus grand échec qu'une autre tentative ratée. Par contre, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, Ottawa fera tout en son pouvoir pour minimiser son intervention et retarder le processus.

Toutefois, même lorsqu'ils décident d'agir à cause des pressions électorales, les politiciens essaieront de minimiser les coûts politiques de leur intervention. Dans le cas de C-5, malgré les nombreux amendements suggérés par le comité législatif, le gouvernement était peu ouvert aux suggestions de modifications de la part des autres partis politiques ou encore des groupes environnementaux. L'idée de renforcer la loi en y incluant des normes plus sévères était écartée. Le ministre Anderson déclarait d'ailleurs : « the government is not going to be looking with much favour on amendments which allegedly might make the legislation stronger, but ultimately will make it less effective »¹⁹⁰. Le ministre spécifiait donc que les amendements qui rendraient la loi plus coercitive seraient difficiles à mettre en place, et que par conséquent il ne les retiendrait pas. Ainsi, le gouvernement fédéral prétendait que c'était en raison d'une baisse d'efficacité qu'il refusait les amendements, mais il est plus logique de constater que c'est surtout pour ne pas perdre la confiance des fermiers ou encore des industries, comme l'indiquait notre tableau dans le chapitre précédent.

De plus, l'adoption de C-5 à la Chambre des communes ne s'est fait que lorsque les pressions ont été fortes sur le ministre de l'Environnement. En effet, le projet de loi C-5 tel que présenté par le gouvernement fédéral a, comme nous l'avons mentionné, fait l'objet d'une étude en Comité. Suite aux réactions dans le cadre de C-5 en avril 2002, le ministre Anderson accepte, entre autres, d'adopter des mesures de compensation plus importantes pour ceux qui souffriront de la mise en place de la Loi sur les espèces en péril: « it was the latest in a series of victories for opposition members and Liberal backbenchers in forcing changes to the government's proposed endangered species law »¹⁹¹. Le gouvernement libéral se voit donc obligé de tenter d'accommoder le plus de parties intéressées possible, s'il veut réussir à faire adopter son projet de loi. Pour les environmentalistes, la protection de la résidence de l'espèce devient obligatoire sur l'ensemble des terres et des eaux **fédérales** et le cabinet dispose maintenant de

seulement **neuf** mois pour décider s'il rejette une proposition du COSEPAC de nommer une nouvelle espèce en péril. Pour les provinces, l'amendement prévoit une protection moins importante pour l'habitat des oiseaux migrateurs, car ceux-ci se trouvent souvent sur le territoire provincial. Pour les propriétaires, il y a une promesse d'indemnisation «juste et raisonnable» s'ils perdent une partie de leurs terres en raison de la LEP.¹⁹²

Le ministre de l'Environnement admettra finalement qu'il n'avait d'autre choix que de tenter d'accommoder les députés de son caucus et les autres acteurs concernés : «there was always a possibility some of these people would vote against good legislation because they felt that their particular concern had not been take into account [...] and obviously the events over the last 10 days mean that we want to have indications of solidarity within our caucus»¹⁹³. Voilà donc une preuve que non seulement l'opinion publique, mais aussi les pressions des membres du Parlement ainsi que des groupes environnementaux jouent un rôle déterminant dans l'élaboration de politiques publiques, mais plus particulièrement de politiques environnementales.

Bien que les sondages démontrent que l'opinion publique favorise l'adoption d'une politique sur les espèces en péril, il est bon de souligner à nouveau que les Canadiens ne mentionnent généralement pas l'environnement comme étant leur première préoccupation. Conséquemment, les environmentalistes sont désavantagés puisque malgré le fait que les Canadiens se sentent concernés par la protection des espèces en péril en pratique, ils semblent être ignorants des lois, des politiques et des enjeux entourant le débat. « The Canadian government is undoubtedly cognizant that while enactment of tough species-at-risk legislation can offer only limited political support from a distracted electorate, it has the potential to generate strong and enduring opposition from those who would pay the price. »¹⁹⁴

Enfin, il importe tout de même de mentionner, que plusieurs ne sont pas satisfaits des modifications finalement accordées par le ministre, et que si les Libéraux

ne réussissaient pas à obtenir un consensus, le gouvernement aurait pu décider de ne pas ramener le projet de loi en Chambre pour le débat. Alors celui-ci serait mort à la fin ou à la prorogation de la session parlementaire ou encore été tout simplement retiré du menu législatif. Et encore une fois, le gouvernement libéral aurait échoué à faire adopter une politique sur les espèces en péril.

Évidemment, le gouvernement fédéral affirmera sans arrêt qu'il est plein de bonnes intentions et que les programmes environnementaux sont au premier plan de ses préoccupations. C'est d'ailleurs ce que déclarait le ministre Anderson lors de la présentation du programme environnemental canadien : « depuis 1993, le Canada a annoncé la création de sept nouveaux parcs nationaux, six nouvelles zones de conservation, deux sites du patrimoine mondial et le premier parc marin du pays »¹⁹⁵. Selon le ministre, et si l'on se fit à sa liste, le gouvernement fédéral fait énormément pour sauvegarder la biodiversité. Or, il n'en demeure pas moins qu'il n'existe toujours pas de loi fédérale sur les espèces en péril et que les Canadiens (ainsi que les députés) sont préoccupés par cette absence de législation. D'ailleurs, le député allianciste John Duncan souligne qu'il « ne se souvient pas d'un autre projet de loi qui ait suscité autant de commentaires, et pendant une période aussi longue à l'étape du comité, que celui-ci »¹⁹⁶. Pour lui, comme pour plusieurs, le gouvernement fédéral se sert du processus parlementaire pour retarder l'adoption d'un projet de loi sur les espèces en péril.

4.2. Le cadre fédéral : une excuse seulement

Il est évident, comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, que le fédéralisme pose des problèmes quant à la division des champs de compétences des différents gouvernements au pays. Comme l'explique Kathryn Harrison:

« the constitutional context clearly influences both federal and provincial attributes toward environmental jurisdiction. The fact that provincial jurisdiction over the environment is inextricably linked to provincial control of natural resources tends to make the provinces defensive of their environmental jurisdiction, even during periods of low public salience. In

contrast, because federal environmental jurisdiction is more diffuse, the federal government has less to lose in other policy fields by yielding environmental protection to the provinces »¹⁹⁷.

Toutefois, si l'on observe le cas de politiques environnementales dans des pays qui ont eux aussi un système fédéral, tel que l'Australie, il est possible de constater que l'adoption de politique efficace et coordonnée peut être réalisée. Les États australiens sont, tout comme les provinces canadiennes, de grands défenseurs de leur rôle en matière d'environnement. « Yet Australia has successfully crafted a national legislative strategy for species at risk underpinned by an active role for the federal government in collaboration with state governments. »¹⁹⁸ La législation australienne reflète aussi un compromis quant aux préoccupations des acteurs concernés face à l'établissement de la liste des espèces en péril. Ce n'est qu'un exemple de pays qui a réussi à coordonner les revendications de toutes les parties afin de formuler une législation efficace. De plus, il existe au Canada plusieurs mécanismes de coopération et de consultation entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Skogstad et Kopas soutiennent que c'est grâce à ces outils que les relations intergouvernementales sont tout de même demeurées relativement harmonieuses au fil des années.

En théorie, selon Harrison, le gouvernement fédéral préfère laisser le champ libre aux provinces en matière d'environnement afin que celles-ci légifèrent, dans le but d'éviter les coûts politiques d'une intervention. Lorsqu'il existe des forums de discussion intergouvernementaux et des mécanismes de coopération, les conflits majeurs peuvent être mieux écartés. Ce fut d'ailleurs longtemps le cas pour la protection des espèces en péril. Le gouvernement fédéral ne légiférait pas et les provinces pouvaient le faire sans crainte en adoptant des stratégies coordonnées et efficaces. Et en plus des mesures conjointes, la plupart des législatures provinciales ont adopté une politique sur les espèces menacées adaptées à leur territoire tandis qu'Ottawa attendait toujours le moment opportun pour intervenir.

En fait, le gouvernement fédéral soutient à certains moments que l'environnement est une compétence partagée et donc, qu'il doit intervenir si les provinces ne jouent pas leur rôle ; cependant, il affirmera à d'autres moments que l'environnement est une responsabilité provinciale et que par conséquent la loi sur les espèces en péril ne peut s'appliquer que sur les terres fédérales. C'est que Harrison appelle « passing the buck » : quand un ordre de gouvernement ne veut pas les responsabilités, il les délègue à un autre. Cependant, lorsque les provinces se font dire que certain domaine leur appartient, Harrison explique que celles-ci ne vont pas retourner cette compétence au fédéral.

Dans le cas de la politique sur les espèces, Ottawa n'a pas voulu intervenir durant de nombreuses années puisque les coûts étaient trop concentrés pour des bénéfices diffus. Le gouvernement fédéral décide donc de la nature de son intervention en fonction des coûts qui s'y rattachent et de son intérêt à légiférer dans ce domaine. Lorsque le fédéral a finalement jugé qu'il devait intervenir, en raison de l'opinion publique et ses engagements internationaux, il a tenté de faire adopter une législation sur les espèces en péril. Toutefois, les acteurs concentrés ont été nombreux à réagir et Ottawa a du essayer de tirer un compromis de toutes les positions.

Ainsi, certains diront que le gouvernement fédéral doit reconnaître une fois pour toutes quel est son rôle. Le député allianciste Andy Burton soutient d'ailleurs: « que les questions de compétence sont, à bien des égards, les plus faciles à régler dans notre pays. Tout ce qu'il faut, c'est que le gouvernement fédéral comprenne plus clairement son rôle, qui consiste à donner l'exemple et non à jouer au dictateur [...] en ce qui concerne les espèces en voie de disparition, le gouvernement fédéral a certainement le droit de légiférer pour en empêcher la destruction sur les terres fédérales, mais dicter les mesures à prendre sur les terres provinciales est complètement en dehors de sa compétence »¹⁹⁹. Cependant, nous ne sommes pas sans savoir que le fédéralisme

crée pour les différents ordres de gouvernement des luttes en ce qui concerne certains champs de compétences ou encore une volonté de déléguer certaines responsabilités (et leurs coûts) de la part du fédéral. Or dans le cas de l'environnement, il semblerait que la théorie du fédéralisme compétitif est l'exception qui confirme la règle car nos exemples prouvent que lorsque les deux ordres de gouvernement sont prêts à laisser la place à l'autre, il n'y a aucune compétition pour un champ de compétence donné.

Pour l'organisation Environmental Voters « the failure to protect species at risk adequately is a consequence of deliberate political decisions, not of legislative impediments »²⁰⁰. Ainsi, selon cet organisme, ce n'est pas seulement la division légale des pouvoirs qui engendrerait les problèmes, mais bien les décisions politiques des responsables quant à ce partage des juridictions. Ceci vient appuyer la théorie d'Harrison voulant que le gouvernement fédéral adopte surtout des politiques environnementales lorsque l'environnement est un thème populaire auprès de la population. Le cadre fédéral est souvent cité comme une explication à l'absence de politique, mais nous pouvons constater qu'il ne s'agit réellement que d'un argument pour retarder le processus.

D'ailleurs, comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre de la présente thèse, le projet de loi C-5 doit passer à travers les nombreuses étapes du processus parlementaire avant d'être adopté. Cependant, il importe de rappeler qu'il a été déposé pour la première lecture le 2 février 2001, puis en deuxième lecture le 20 mars 2001 et que le Comité a complété son rapport le 3 décembre 2001. Depuis ce temps, le rapport a été déposé à la Chambre des communes (18 février 2002) et le projet de loi a maintenant complété l'étape de la troisième lecture. Nous tenons ainsi à souligner que le Parlement du Canada a étudié la Loi sur les espèces en péril pendant plus d'un an et demie avant que celle-ci ne soit adoptée à la Chambre des communes en juin 2002.

Or, nous ne sommes pas sans savoir que le gouvernement contrôle, à l'aide du processus parlementaire, la vitesse à laquelle les projets de loi deviennent des lois. Par conséquent, si un thème n'est pas populaire, le gouvernement peut s'assurer que le projet de loi y correspondant ne deviendra jamais loi et à l'inverse, si le thème devient une priorité, alors il accélère le processus. Nous avons observé l'évolution de quatre lois différentes, présentées par quatre ministres différents afin de démontrer que lorsqu'il existe une réelle volonté gouvernementale (et ce même dans le cas de projets plus controversés), il est possible d'adopter rapidement les mesures nécessaires.

Voyons d'abord, le projet de loi C-6 intitulé Loi modifiant la Loi du traité des eaux limitrophes internationales. Celui-ci a été déposé en Chambre en première lecture, le 5 février 2001 (soit quelques jours après C-5) et a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001 ; en tout 10 mois avant d'être approuvé. En ce qui a trait au projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence, il a été déposé le 5 avril 2001 et a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001. À peine 8 mois ont été nécessaires pour adopter ces mesures exceptionnelles contre le crime organisé et le terrorisme. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'une loi extraordinaire, mais cela démontre que le processus parlementaire peut fonctionner de manière très efficace lorsque jugé nécessaire par les partis politiques, mais surtout par le gouvernement.

Quant au projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada, la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur les traitements, la première lecture à eu lieu le 4 juin 2001 et la sanction royale, dix jours plus tard! Enfin C-37, Loi facilitant la mise en oeuvre des dispositions des règlements de revendications des premières nations en Alberta et en Saskatchewan qui ont trait à la création de réserves ou à l'adjonction de terres à des réserves existantes, et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur la mise en oeuvre de mesures concernant le

règlement de revendications au Manitoba et à la Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, est un projet de loi compliqué. Il concerne les revendications particulières des autochtones qui « s'appuient sur l'affirmation que le Canada n'a pas honoré une « obligation juridique », définie par la politique du gouvernement comme non-respect d'un traité ou de toute autre entente, infraction à une disposition de la *Loi sur les Indiens* [...] »²⁰¹. En fait, il s'agit d'un projet de loi qui demandait énormément de travail et d'étude. Cependant, ce dernier n'a pris que cinq mois (17 octobre 2001 au 21 mars 2002) pour passer à travers toutes les étapes parlementaires.

Ainsi, nous pouvons tirer la conclusion que lorsqu'il existe une réelle volonté chez un gouvernement d'adopter une politique quelconque, celui-ci met en place les mesures nécessaires pour atteindre son objectif. Dans le cas des espèces en péril, deux projets de loi sont morts au feuilleton lorsque des élections ont été appelées. Cependant, au même moment le gouvernement fédéral s'empressait d'adopter certains autres projets de loi, jugés indispensables. C'est le cas des projets de loi C-37, C-41 et C-45 ; le dernier octroyant une aide financière supplémentaire pour les services de santé. Ce projet de loi a été déposé en première lecture le 4 octobre 2000 et a reçu la sanction royale le 20 octobre 2000, soit deux jours avant la fin de la session parlementaire. Il nous apparaît évident que celui-ci est devenu un bon outil pour la campagne électorale de novembre 2000 : ses bénéfices dépassaient largement ses coûts politiques.

Enfin, il importe de souligner, comme Harrison le fait, qu'une vérification empirique de cette théorie du rôle du fédéral en matière de protection des espèces en péril correspond en partie avec le rôle qu'a joué l'opinion publique. Davantage d'explications demanderaient de connaître le processus de réflexion des politiciens au moment où ils prennent ce genre de décisions : « the combination of cabinet secrecy and politicians' inclination to depict (and no doubt, recall) their own motives in the most

favourable light precludes definitive conclusions about why the governments did not do more to protect the environment during periods of low salience »²⁰².

En somme, il est clair selon nous que dans le cas de la politique sur les espèces en péril, le gouvernement fédéral a cru durant de nombreuses années que les coûts étaient plus importants que les bénéfices, ce qui explique le retard dans l'adoption d'une législation à cet effet. Nous constatons tout de même que le gouvernement utilise le cadre fédéral et les limites constitutionnelles qu'il impose, pour justifier ce manque de législation. Or, nous avons tenté de démontrer qu'en réalité, l'opinion publique et les pressions des groupes économiques ont influencé davantage l'adoption et la structure actuelle du projet de loi. Nous ne sommes pas sans comprendre que l'argument coûts/bénéfices n'est pas l'unique responsable de tous les maux en ce qui a trait à la protection de la biodiversité au pays. Jane Jacobs note d'ailleurs que « even if every single influence on some types of complex systems could be accurately taken into account, their futures would still be unpredictable [...] A system can be making itself up as it goes along. Since they make themselves up as they proceed, they aren't predestined. Not being predestined, they aren't predictable »²⁰³. Toutefois, nous pouvons maintenant reconnaître qu'il s'agit d'un facteur indéniable pour le gouvernement fédéral dans l'élaboration de politiques publiques, notamment à cause de l'importance de ses engagements sur la scène internationale. D'ailleurs, le pouvoir en droit criminel a finalement été utilisé, même si ce n'est que de façon limitée et en privilégiant la collaboration.

CONCLUSION

La sauvegarde de l'environnement est un enjeu de plus en plus d'actualité. La pollution nous démontre de façon quotidienne les répercussions d'une mauvaise gestion des ressources naturelles. Ainsi, les gouvernements cherchent à adopter des stratégies qui visent un mode de développement durable : ils désirent utiliser les ressources tout en assurant leur présence pour les générations futures. Un groupe de travail de l'Université des Nations unies, basée à Tokyo, juge qu'il serait intéressant d'examiner la mise sur pied d'une Organisation mondiale de l'Environnement (OME) pour faire contrepoids à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : « cette organisation permettrait de rééquilibrer les forces en présence sur la scène internationale »²⁰⁴. Les responsables croient aussi que des pressions extérieures exercées sur l'OMC pourraient encourager les défenseurs du commerce à tenir compte des impacts environnementaux quand vient le temps de prendre des décisions. Or, comme nous l'avons vu, les défis sont nombreux pour quiconque tente d'élaborer des politiques environnementales efficaces. Dix ans après le Sommet de la Terre, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) estime que seulement une minorité d'entreprises intègre le développement durable.²⁰⁵ Il reste donc énormément de chemin à parcourir.

La protection des espèces en péril constitue un élément important au sein d'une stratégie globale et coordonnée pour la sauvegarde de l'environnement. Plusieurs pays ont déjà adopté une loi à cet effet, mais le Canada tardait jusqu'à tout récemment. Ainsi, nous avons tenté de comprendre les obstacles à l'élaboration et la mise en place d'une législation fédérale sur les espèces en péril. Nous avons examiné divers facteurs et avons convenu que dans le cas de la politique sur les espèces en péril, le gouvernement fédéral a cru durant de nombreuses années que ses coûts politiques

étaient plus importants que les bénéfiques, ce qui peut expliquer le retard dans l'adoption de la politique. Nous ne sommes pas sans savoir que l'argument coûts/bénéfices ne peut être l'unique facteur expliquant le délai pour la mise en place de politique sur les espèces en péril. Cependant nous croyons, tout comme Harrison, que l'opinion publique contribue assurément à façonner la dynamique entourant les décisions environnementales au pays et que le gouvernement canadien se sert du cadre fédéral comme justification de son retard dans l'adoption d'une politique sur les espèces en péril.

Ainsi, notre premier chapitre a passé en revue l'intervention du fédéral en matière d'environnement ainsi que la littérature sur les relations intergouvernementales fédérales et le cadre théorique de Kathryn Harrison. Nous avons vu qu'au fil des ans, le Canada s'est doté de divers instruments pour assurer la protection de l'environnement. « Ainsi, les mesures fédérales ont porté sur les parcs nationaux, les oiseaux migrateurs, les poissons et les espèces sauvages en général, particulièrement en ce qui a trait à leur commerce à l'échelle internationale et nationale. Toutefois, ces initiatives n'ont pas suffi à contrer la disparition et à réduire la précarité de nombreuses espèces. »²⁰⁶ Conséquemment, Ottawa a tenté de faire adopter une loi spécifique à la protection des espèces en péril.

Notre deuxième chapitre a donc porté sur les deux premières tentatives du gouvernement fédéral de légiférer pour la protection des espèces menacées. D'abord, nous avons étudié la nature du problème environnemental canadien puis les obstacles et défis à la mise en place d'une politique coordonnée et efficace pour protéger l'environnement. Ensuite, nous avons pu démontrer que C-65 et C-33 constituaient le point de départ d'une politique sur les espèces en péril au Canada et que ces deux projets de loi n'avaient pas réussi à satisfaire les acteurs concernés, ni à franchir le processus parlementaire nécessaire.

Au chapitre trois, nous avons passé en revue le projet de loi qui a tout récemment reçu la sanction royale, en décembre 2002 : C-5 : Loi sur les espèces en péril. Nous avons examiné les différentes mesures contenues dans le projet, les différences entre toutes les tentatives fédérales, puis la réaction des groupes concernés. Il est évident que ceux-ci n'avaient pas tous les mêmes préoccupations et qu'ils n'envisageaient pas les mêmes solutions aux problèmes entourant la protection des espèces en péril. Cependant, nous pouvons constater que plusieurs groupes environnementaux ont fait l'effort d'unir leurs forces pour susciter une action de la part du gouvernement fédéral. D'ailleurs, nous constaterons au dernier chapitre, que ce sont les pressions de ces groupes et de l'opinion publique qui ont fait avancer les choses. Toutefois, le troisième chapitre nous a permis de conclure que le gouvernement fédéral avait davantage façonné la loi en fonction des préoccupations des groupes économiques/industriels ainsi que celles des propriétaires terriens.

Finalement, le quatrième chapitre nous a servi à démontrer que le cadre théorique d'Harrison était juste et qu'il pouvait s'appliquer au cas des espèces en péril. Nous avons illustré que l'opinion publique avait influencé le gouvernement fédéral dans l'élaboration de sa politique, mais surtout dans son calcul de coûts/bénéfices. Puis, comme Harrison l'avait spécifié, les relations fédérales-provinciales sont tout de même demeurées harmonieuses, puisque à maintes reprises le gouvernement fédéral a choisi de laisser sa place aux provinces. Enfin, nous avons vu comment le gouvernement canadien s'est servi du fédéralisme comme excuse pour retarder l'adoption d'une politique sur les espèces en péril et comment certains autres pays ayant un cadre fédéral ont réussi à élaborer une politique efficace et coordonnée sur la question.

Nous espérons par cette recherche apporter une contribution raisonnable à l'étude des politiques environnementales au Canada. Nous souhaitons de plus avoir démontré que malgré le fait que le fédéralisme canadien rend plus difficile l'instauration

de politiques favorisant l'environnement, il ne peut être considéré l'obstacle principal ou encore le facteur déterminant dans l'élaboration de politiques, contrairement à ce que le gouvernement du Canada prétend.

La grande originalité de notre travail provient du fait que nous tentons d'évaluer les échecs plutôt que les réussites du gouvernement fédéral. Ainsi, notre étude de cas a porté sur le manque de direction ainsi que sur les facteurs expliquant le manque de leadership du gouvernement en matière d'environnement et non sur ce que devrait être, dans l'avenir, le rôle du fédéral en matière d'environnement. Nous avons cherché à voir pourquoi le gouvernement fédéral est absent lors de la mise en place de politiques environnementales, et plus spécifiquement dans les cas des espèces en péril, mais plus que présent dans l'élaboration de d'autres politiques. Nous ne sommes pas sans comprendre que notre recherche comporte des limites et qu'il est impossible de satisfaire pleinement tous les groupes concernés par ce sujet. Néanmoins, si nous réussissons simplement à mieux comprendre les débats entourant la politique sur les espèces menacées, nous aurons atteint notre objectif.

Au moment de conclure cette thèse, la Chambre des communes avait adopté (juin 2002) le projet de loi C-5, par un vote final de 148 à 85 et le projet de loi avait finalement reçu la sanction royale le 12 décembre 2002. Il importe de souligner qu'au même moment éclataient au grand jour les différends entre le Premier ministre, Jean Chrétien, et le ministre des Finances, Paul Martin sur cette question : « the need for Liberals to appear united [...] pushed the government to agree to two more compromises »²⁰⁷. Ainsi, tous les députés libéraux présents ont voté en faveur de l'adoption de la loi et tous les députés de l'opposition, sauf un député allianciste, ont voté contre.²⁰⁸ Les réactions auront été nombreuses. Une majorité dira que le projet de loi n'est pas parfait, mais qu'il représente tout de même un bon début : « what it is, is better than nothing, and nothing is what Canada has had for the long years it's waited

for endangered species legislation»²⁰⁹. L'*Edmonton Journal* souligne aussi qu'il faudra attendre pour voir comment la nouvelle loi fonctionnera, avant de juger, et que par la suite il sera possible de rendre le gouvernement imputable face à ses promesses. Or, nous tenons à préciser qu'encore une fois, ce sont les pressions extérieures qui ont forcé le gouvernement fédéral à modifier sa loi afin que celle-ci soit finalement adoptée. Puisque la loi n'entre pas en vigueur avant l'adoption d'un décret quelque temps en 2003, il reste toujours à savoir ce que l'avenir lui réservera.

Nous estimons qu'il est impératif que davantage de recherche se fasse sur les problèmes environnementaux au pays. Nous sommes d'avis que sans cela c'est l'avenir de la société qui est en jeu. De nouvelles études doivent donc être réalisées afin de contribuer au mieux-être de la collectivité et de favoriser l'avancement dans l'élaboration de politiques environnementales efficaces. Puis, des mesures concrètes doivent être mises en place rapidement pour éviter que la planète ne se dégrade encore plus. Tous les jours nous sommes témoins des répercussions de l'absence de mesures protectrices : réchauffement de la planète, inondations, smog, etc. Nous croyons qu'il est grand temps de penser à l'avenir.

Enfin, l'adoption d'une loi fédérale sur les espèces en péril ajoute un nouvel outil à l'éventail d'instruments qui visent, à divers degrés et niveaux, la protection de l'environnement, des milieux naturels et des espèces qui y vivent. Il reste cependant que la préservation de la biodiversité et des espèces elles-mêmes ne doit constituer qu'un élément d'une stratégie globale visant à promouvoir le développement durable au Canada. David Suzuki précisera toutefois: « With an inventory of perhaps 15 per cent of earth's biodiversity and a minuscule knowledge of their interconnections, how can anyone possibly suggest that we can manage any aspect of nature? The one component that we have a hope of managing is ourselves »²¹⁰. Voilà matière à réflexion...

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES:

- ATKINSON, Michael, M., ed., *Governing Canada: Institutions and Public Policy*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich Canada, 1993.
- ATTRIDGE, Ian. « Canadian Biodiversity and the Law », dans BOCKING, Stephen, (dir). *Biodiversity in Canada: Ecology, Ideas and Actions*, Peterborough, Broadview Press, 2000, p.297-326.
- BARDE, Jean-Philippe. *Économie et politiques de l'environnement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991.
- BARRÈRE, Martine, ed., *Terre, patrimoine commun: la science au service de l'environnement et du développement*, Paris, Éditions La Découverte, 1992.
- BEAZLEY, Karen et Robert BOARDMAN, eds. *Politics of the Wild: Canada and Endangered Species*, Toronto, Oxford University Press, 2001.
- BOARDMAN, Robert. *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics and Process*, Toronto, Oxford University Press, 1992.
- BOURDAGES, Jean-Luc. *Les espèces en péril au Canada*, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Ministère des approvisionnements et Services Canada, 1996.
- CLARK, Tim W., Richard P. READING et Alice L. CLARKE eds. *Endangered Species Recovery: Finding the Lessons, Improving the Process*, Washington, Island Press, 1994.
- CONNELLY, James et Graham SMITH. *Politics and the Environment: from Theory to Practice*, New York, Routledge, 1999.
- COTÉ, Raymond, Dawn RUSSELL et David VANDERZWAAG. *Le droit de l'environnement, ses problèmes et ses incertitudes*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1993.
- DENONCOURT, Yves. « Environnement et polimétrie: nouvelle génération de politiques publiques », dans CRÊTE Jean, Louis M. Imbeau et Guy Lachapelle (dir.), *Politiques provinciales comparées*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1994, p.77-114.
- DOERN, Bruce G. *Getting It Green: Case Studies in Canadian Environmental Regulation*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1990.
- DOERN, Bruce G. et Thomas, CONWAY. *The Greening of Canada: Federal Institutions and Decisions*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.
- DWIVEDI, O.P. et R.B. WOODROW. « Environmental Policy-Making and Administration in Federal States: The Impact of Overlapping Jurisdiction in

Canada », dans Chandler et Zöllner, eds. *Challenges to Federalism*, Kingston, Queen's University, 1989.

DWIVEDI, O.P. ed. *Protecting the Environment: Issues and Choices - Canadian Perspectives*, Vancouver, Copp Clark, 1974.

FAFARD, Patrick. « Green Harmonization: The Success and Failure of Recent Environmental Intergovernmental Relations », dans HARVEY, Lazar, ed. *Canada: The State of the Federation 1997, Non-Constitutional Renewal*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1998, p.203-227.

FAFARD, Patrick C. et Kathryn HARRISON. *Managing the Environmental Union: Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations: Saskatchewan Institute of Public Policy, Kingston, Published by the School on Policy Studies, Queen's University, 2000.

FILION, F.L., A. JACQUEMOT, et R. REID. *L'importance de la faune pour les Canadiens : résumé de la valeur économique de l'utilisation récréative de la faune*, publié par le Service canadien de la faune avec la collaboration et l'aide financière des divisions de la faune des gouvernements provinciaux, Ottawa, Ministère des approvisionnements et Services Canada, 1985.

FLETCHER, Frederick J. et Donald WALLACE. « Federal-Provincial Relations and the Making of Public Policy in Canada », dans SIMEON, Richard, ed., *Division of Powers and Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p.125-206.

FOSTER, Janet. *Working for Wildlife: The Beginning of Preservation in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.

FREESTONE, David et Ellen HEY (dir.). *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, La Haye, Kluwer Law International, 1996.

GAGNON, Luc. *Échec des écologistes*, Laval, Éditions du Méridien, 1993.

GAUTHIER, Benoît (dir.). *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1997.

GUY, James John. *Expanding our Political Horizons*, Toronto, Harcourt Brace, 1997.

HARRISON, Kathryn. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, UBC Press, 1994.

HARRISON, Kathryn. « Prospects for Intergovernmental Harmonization in Environmental Policy », dans BROWN, Doug et Janet Hiebert, ed., *Canada: The State of the Federation 1994*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, p.179-199.

HARRISON, Kathryn. « Federalism, Environmental Protection, and Blame Avoidance », dans ROCHER, François, et Miriam SMITH *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, Broadview Press, 1995, p.414-438.

HELM, Dieter, (dir). *Environmental Policy: Objectives, Instruments, and Implementation*, New York, Oxford University Press, 2000.

HOBERG, George. « Governing the Environment: Comparing Policy in Canada and the United States », dans BANTING, K., G. Hoberg et R. Simeon, eds., *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing Global Context*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1997.

HOLLAND, K. M., F. L. MORTON et B. GALLIGAN ed. *Federalism and the Environment: Environmental Policymaking in Australia, Canada and the United States*, Connecticut, Greenwood Press, 1996.

IMMERGUT, Ellen M. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe, USA*, Cambridge University Press, 1992.

JACOBS, Jane. *The Nature of Economies*, Toronto, Vintage Canada Editions, 2001.

JACOBSON, Susan K. *Conserving Wildlife: International Education and Communication Approaches*, New York, Columbia University Press, 1995.

JUILLET, Luc. « Les politiques environnementales canadiennes », dans TREMBLAY, Manon, ed., *Les politiques publiques canadiennes*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1998, p.161-205.

JUILLET, Luc. « Dividing the Common? Canadian Federalism and Environmental Protection in the 1990's », dans KINASTOWSKI, Wladyslaw T. et Peter J. Misiaszek (dir), *Options for a Renewed Canada*, Department of Political Science, Waterloo, University of Waterloo, 1992, p.99-114.

JUILLET, Luc et Glen Toner, "From Great Leaps to Baby Steps: Environment and Sustainable Development Policy Under the Liberals", dans Gene, Swimmer (ed.), *How Ottawa Spends: 1997-98, Seing Red: A Liberal Report Card*, Ottawa, Carleton University Press, 1997, p.179-209.

KIY, Richard et John D. WIRTH. *Environmental Management on North America's Borders*, Texas, A&M University Press, 1998.

LANOIE, Paul et al. *Environnement, économie et entreprise*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1995.

LUCAS, Alastair R. « Harmonization of Federal and Provincial Environmental Policies: The Changing Legal and Policy Framework », dans SAUNDERS, J. Owen ed., *Managing Natural Resources in a Federal State*, Toronto, Carswell, 1986.

MITCHELL, Robert Cameron. « Public Opinion and Environmental Politics in the 1970s and 1980s », dans VIG, Norman J. et Michael E. Kraft, eds., *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 1984.

NOTZKE, Claudia. *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, North York, Cactus Press, 1994.

O'BRIAN, Mary. *Making Better Environmental Decisions: an Alternative to Risk Assessment*, Environmental Research Foundation, Cambridge, The MIT Press, 2000.

PAEHLKE, Robert. *Environmentalism and the Future of Progressive Politics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

ROBINSON, Ian et Richard, SIMEON. « The Dynamics of Canadian Federalism », dans *Canadian Politics*, 1999, p.239-260.

SCHRECKER, Ted. « Resisting Environmental Regulation: The Cryptic Pattern of Business-Government Relations », dans Robert Paehlke et Douglas Torgerson (ed.), *Managing Leviathan*, Broadview Press, Peterborough, 1990.

SKOCPOL, Theda. « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », dans EVANS, Peter, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

SIMEON, Richard. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of recent policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

SIMEON, Richard. *Les relations intergouvernementales*, Ottawa, Ministre des approvisionnements et Services Canada, 1986.

STEINMO, Sven, Kathleen THELEN, et Frank LONGSTRETH. *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, USA, Cambridge University Press, 1992.

SUTHERLAND, A. et J. KNUBLEY. *Case Studies in Federal-Provincial Analysis and Policy Making: Lessons and Conclusions*, Intergovernmental Affairs Secretariat, Privy Council Office, Ottawa, Ministère des approvisionnements et Services Canada, 23 mars 1995.

SWANSON, Timothy M. *The International Regulation of Extinction*, New York, New York University Press, Washington Square, 1994.

TAYLOR, Duncan M. *État de choc: la société canadienne et l'environnement*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international (CRDI), 1995.

THEYS, Jacques et Bernard, KALAORA, ed., *La Terre outragée*, Série Sciences en société no 1, Paris, Éditions Autrement, 1992.

TINGLEY, Donna, ed. *Environmental Protection and the Canadian Constitution*, Edmonton, Alberta, Environmental Law Center Society, 1987.

TINGLEY, Donna, ed. *Into the Future: Environmental Law and Policy for the 1990's*, Alberta, Environmental Law Center Society, 1990.

WARECKI, George M. *Protecting Ontario's Wilderness: A History of Changing Ideas and Preservation Politics, 1927-1973*, American University Studies, New York, Peter Lang Publishing, 2000.

WILSON, James Q. « The Politics of Regulation », dans James McKie, ed., *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington DC, Brookings Institution, 1975.

ARTICLES:

BEAUDOIN, Gérald A. « La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel », *Mc Gill Law Journal*, 23, 1977, p.207-224.

BOOTH, Annie L. et Harvey M. JACOBS. « Ties that Bind: Native American Beliefs as a Foundation for Environmental Consciousness », *Environmental Ethics*, 12, 1990, p.27-43.

DAUPHINÉ, C. « Le Canada a-t-il besoin d'une loi pour les espèces en péril: Lois en vigueur au Canada », *Sauvegarde: Bulletin sur les espèces en péril*, Services canadien de la faune, hiver 1994.

EMOND, Paul. « The Case for a Greater Federal Role in the Environmental Protection Field: An Examination of the Pollution Problem and the Constitution », *Osgood Hall Law Journal*, 10, 1972, p.647-680.

GIROUX, Lorne. « A Statement by the Canadian Advisory Council on Enforcement Practices of Environment Canada », Canadian Environment Advisory Council, *Review of the Proposed Environmental Protection Act*, Ottawa, Environmental Advisory Council, 1987.

HARRISON, Kathryn. « Is Cooperation the Answer? Canadian Environmental Enforcement in Comparative Context », *Journal of Policy Analysis and Management*, 14, Printemps 1995, p.221-245.

HOBERG, George. « Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation », *Journal of Public Policy*, p.107-132.

IMMERGUT, Ellen M. « The Theoretical Core of the New Institutionalism », *Politics and Society*, vol.26, no 1, mars 1998, p.5-34.

JAEGER, Michael A. « Back to the Future: Environmental Federalism in an Era of Sustainable Development », *Journal of Environmental Law and Practice*, 3, 1993, p.3-39.

LECLAIR, J. « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », *Queens Law Journal*, 21, 1996, p.37.

LUNDQVIST, L. J. « Do Political Structures Matter in Environmental Politics? The Case of Air Pollution Controls in Canada, Sweden and the United States », *Canadian Public Administration*, 17, 1974, p.119-142.

MELLOS, Koula. « The Conception of Reason in Modern Ecological Theory », *Canadian Journal of Political Science*, 21, 4, décembre 1988.

NEVITTE, Neil et Mebs KANJI. « Explaining Environmental Concern and Action in Canada », *Applied Behavioral Science Review*, 3, 1995, p.85-102.

PERRET, Roy. « Indigenous Rights and Environmental Justice », *Environmental Ethics*, 20, 1998, p.377-391.

STEWART, Richard B. « Pyramids of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy », *Yale Law Journal*, 86, 1977, p.1196-1272.

VAILLANCOURT, Jean-Guy. « Penser et concrétiser le développement durable », *Écodécision*, 11, p.3-9.

WINFIELD, Mark. « The Ultimate Horizontal Issue: The Environmental Policy Experiences of Alberta and Ontario 1971-1993 », *Revue canadienne de science politique*, 27, 1, p.129-152.

ARTICLES DE JOURNAUX :

BOYD, David. « Stop the dirty Dancing : Admit it. Jean Chrétien's pollution-fighting record stinks and yet we keep electing him », *The Globe and Mail*, 24 mai 2002, p.A19.

BUZZETTI, Hélène. « Espèces menacées; les ministres décideront, mais ils devront aussi s'expliquer », *Le Devoir*, 2 février 2001, p.A7.

CHASE, Steven. « Endangered species bill trouble: Chrétien said to be unhappy that caucus could not reach consensus on environment », *The Globe and Mail*, 1er mai 2002, p.A5.

FRANCOEUR, Louis-Gilles. « Kyoto : Allan Rock exige de nouvelles concessions : Demande de nouveaux crédits pour les exportations « d'énergie propre » », *Le Devoir*, 8 mai 2002.

HARPER, Tim. « Species-at-risk bill "Weakest in the world"; Scientists, not politicians, should make list, critics urge », *The Toronto Star*, 3 février 2001, p.A14.

JAIMET, Kate. « Amendment dropped to avert revolt by rural caucus: Stronger landowner compensation rules promised », *National Post*, 23 avril 2002, p.A12.

JAIMET, Kate. « Species bill risks major challenge: Environment Minister Anderson vows to resist amendments », *The Ottawa Citizen*, 10 septembre 2001, p.A4.

JAIMET, Kate. « Species Bill Roundly Criticized », *The Ottawa Citizen*, 3 février 2001, p.A6.

PRESSE CANADIENNE. « Le projet de loi sur les espèces en péril est menacé », *La Presse*, www.cyberpresse.ca, consulté le 1er mai 2002.

Presse canadienne, « L'Université de l'ONU veut une organisation mondiale de l'Environnement », *Le Droit*, 29 mars 2002, p.21.

Presse canadienne, « Protocole de Kyoto : Les divergences surgissent au sein du cabinet Chrétien », *La Presse*, 3 avril 2002.

READ, Nicholas. «1 in 4 mammals "faces extinction": List of world's threatened species has grown by 121 since the last study issued only two years ago», *Vancouver Sun*, 9 octobre 2002, p.A14.

ROBB, Peter. « Compromise may rescue species bill: Backbench revolt », *Ottawa Citizen*, 6 juin 2002, p.A13.

SOKOLOFF, Heather. « Beluga whales dying of cancer at alarming rate: Quebec's Saguenay region: study finds animals suffering from disease like humans because of pollutants », *National Post*, 26 février 2002, p.A11.

TOUPIN, Gilles. « Grogne parlementaire à l'horizon; le projet de loi sur les espèces menacées est mal accueilli par les agriculteurs de l'Ouest », *La Presse*, 5 mars 2002, p.A7.

TOUPIN, Gilles. « Protocole de Kyoto; Anderson se montre modérément optimiste », *La Presse*, 4 avril 2002, p.A1.

-----, « It's time to test the species Act », dans *Edmonton Journal*, 15 juin 2002, p. A18.

SITES WEBS OU RÉFÉRENCE INTERNET:

Environnement Canada, Déclaration ministérielle de Banff sur le Sommet mondial sur le développement durable, <www.ec.gc.ca3g8env20023G8_statement_f.htm>, Banff, 14 avril 2002.

Environnement Canada, Discours du ministre David Anderson : Le programme environnemental du Canada, <www.ec.gc.ca3minister3speeches320013011126_s_f.htm>, Ottawa, 26 novembre 2001.

Environnement Canada, Fiche d'information - L'Accord pour la protection des espèces en péril, <www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/media/backA_f.htm>, 26 avril 2001>.

Environnement Canada, Communiqué - Le gouvernement du Canada annonce un appui de 10 millions \$ aux habitats et espèces en péril, <http://www.ec.gc.ca/press/2001/011107_n_f.htm>, 8 novembre 2001>.

Environnement Canada, Communiqué - Le gouvernement du Canada présente la Loi sur les espèces en péril, <http://www.ec.gc.ca/press/2001/010202_n_f.htm>, 28 février 2002.

Environnement Canada, Fiche d'information - Loi sur les espèces en péril proposée, <http://www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/media/back1_f.htm>, 26 avril 2001.

DOUGLAS, Kristen, Résumé législatif - Projet de loi C-5 – Loi sur les espèces en péril, Ottawa, Bibliothèque du parlement, Service de recherche, <http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&Parl=37&Ses=1&ls=C5&source=Bills_House_Government#CONTEXTE>, 24 janvier 2002.

Radio-Canada. Kyoto : le Canada recule, <www.radio-Canada.ca/nouvelles>, 15 avril 2002.

Radio-Canada. Dix ans après Rio, une minorité d'entreprises intègrent l'environnement, <www.radio-Canada.ca/nouvelles>, 15 mai 2002.

Radio-Canada. Le projet de loi sur les espèces menaces franchit l'étape des Communes, <www.radio-canada.ca/nouvelles/politiques/nouvelles/200206/12>, 12 juin 2002.

Conseil canadien des ministres de l'Environnement : www.ccme.ca

Service canadien de la Faune : www.cws-scf.ec.gc.ca/

CITES : www.cites.ec.gc.ca/

Greenpeace: www.greenpeace.org

PNUE: www.unep.org

International Institute for Sustainable Development: www.iisd.net

Envirolink: www.envirolink.com

Écoroute de l'information: www.ecoroute.uqcn.qc.ca

Le Site web de la biodiversité canadienne:
<http://www.canadianbiodiversity.mcgill.ca/francais/index.htm>

Registre environnemental de la Loi canadienne sur la protection environnementale (LCPE): www.ec.gc.ca/registrelcpe/default.cfm

World Wide Fund for Nature: www.panda.org

Environnement Canada: www.ec.gc.ca et plus spécifiquement sur les espèces en péril: www.cws-scf.ec.gc.ca/pep/accueil.html

Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable, Chapitre six: www.oag-bvg.ca/domino/rapports.nsf/html/c006cf.html

Législation des États-Unis: United States Code, Chapter 35, Conservation of Endangered Species: www4law.cornel.edu/uscode/unframed/16/1533.html

DOCUMENTS OFFICIELS:

Tentative fédérale 3 - Projet de loi c-5: Loi sur les espèces en péril (LEP); déposé le 2 février 2001. Adopté à la Chambre des communes en juin 2002 mais mort au feuilleton lors de la prorogation du Parlement en septembre de la même année. Le projet sera donc présenté à nouveau à l'automne 2002 lors de la nouvelle session parlementaire.

Tentative fédérale 2 - Projet de loi c-33: Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada, Première lecture le 11 avril 2000, mort au feuilleton lors de la dissolution du Parlement du Canada, en octobre de la même année, en raison des élections fédérales du 27 novembre 2000.

Tentative fédérale 1 - Projet de loi 65: Loi sur la protection des espèces en péril au Canada, première tentative de législation fédérale sur les espèces en péril, première lecture le 31 octobre 1996, mort au feuilleton lors de la dissolution du Parlement du Canada en juin 1997, en raison des élections fédérales.

Loi concernant la protection des espèces animales et végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial, loi qui met en œuvre la Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction (CITES); sanctionnée le 17 décembre 1992 par le Parlement du Canada et entrée en vigueur le 14 mai 1996.

Projet de loi 52: Endangered Species Act, Adopté par le Parlement de la Nouvelle-Écosse, le 3 décembre 1998, considérée comme étant une des meilleures législations provinciales au pays.

Politique québécoise sur les espèces menacées ou vulnérables, Ministère du Loisir, de la chasse et de la Pêche ainsi que le ministère de l'Environnement, Bibliothèque nationale du Québec, 1992.

Parcs nationaux du Mont-Revelstoke et des Glaciers, Fiche d'information : Le caribou de montagne, Parcs Canada, Colombie-Britannique, 5 novembre 1998.

Environnement Canada, Communiqué - Le ministre Anderson comparait devant un comité relativement au projet de loi C-5 sur les espèces en péril, 3 octobre

2001.

Greepeace, Communiqué - Une opportunité pour tous : le plan libéral d'élimination de la faune canadienne, septembre 2001.

Alliance canadienne, Communiqué - À bout de nerfs-La Loi sur les espèces en péril, 26 février 2002.

Alliance canadienne, Communiqué - Les libéraux seront jugés sévèrement, Ottawa, 22 février 2002.

PC/RD. Communiqué - Long battle ahead to strengthen Species at Risk Act, 16 octobre 2001.

WWF-Canada. Communiqué - WWF-Canada views regarding the federal Species at Risk Act, 20 février 2002.

MÉMOIRES SOUMIS AU COMITÉ ENVIRONNEMENTAL :

Assembly of First Nations, *Bill C-5: Species at Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié.

Association canadienne de l'électricité, *Sources de préoccupations à l'égard de la Loi sur les espèces en péril*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 30 août 2001, non publié.

Association canadienne de producteurs de pétrole, *Response to Bill C-5 the Species at Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, mars 2001, non publié.

Association des zoos et aquariums du Canada, *Bill C-5 : The Species At Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 18 mai 2001, non publié.

Atlantic Salmon Federation, *Bill C-5 : Species at Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 16 mai 2001, non publié.

BC Endangered Species Coalition, *Bill C33 : The Species At Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, septembre 2000, non publié.

David Suzuki Foundation, *Presentation to the House of Commons*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 15 mai 2001, non publié.

Ducks Unlimited Canada, *Comments on Bill C-5*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 1er mai 2001, non publié.

Environmental Law Centre, *Comments on Bill C-33*, mémoire soumis au Comité

permanent sur l'environnement et le développement durable, août 2000, non publié.

Environmental Voters', *Saving Species At Risk To Death*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié.

Fédération canadienne des municipalités, *A Brief on Bill C-5, An Act Respecting The Protection Of Wildlife Species in Canada*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, mars 2001, non publié.

Fonds mondial pour la nature Canada, *La mise au point d'un outil efficace pour conserver les espèces menacées d'extinction*, Mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié.

Inuit Tapirisat of Canada, *Bill C-5: Act respecting the protection of wildlife species at risk in Canada*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 23 avril 2001, non publié.

National Environmental Law Section (Canadian Bar Association), *Submission on Bill C-33*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 26 novembre 2001, non publié.

Saskatchewan Commercial Fishermen's Co-operative Federation Limited, *Bill C-5: An Act Respecting the protection of Wildlife species at risk in Canada*, 3 avril 2001, non publié.

Western Stock Growers' Association, *Submission to Standing Committee on Environment*, Mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié.

AUTRES :

Entretien avec Mme Lindsay Rodger, WWF-Canada, 18 avril 2002.

Entretien avec Bob Mills, l'Alliance canadienne, 5 juin 2002.

Point de presse du Ministre David Anderson, *Newsworld*, 5 juin 2002 15h35.

Commentaire de la journaliste Susan Murray (CBC-radio), *Newsworld*, 30 septembre 2002, 12h50.

¹ BEAZLEY, Karen et Robert BOARDMAN, ed. *Politics of the Wild: Canada and Endangered Species*, Toronto, Oxford University Press, 2001, p.2.

² FILION, F.L., A. JACQUEMOT et R. REID. *L'importance de la faune pour les Canadiens : résumé de la valeur économique de l'utilisation récréative de la faune*, publié par le Service canadien de la faune, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

³ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.1.

- ⁴ BOYD, David. "Stop the dirty dancing: Admit it. Jean Chrétien's pollution-fighting record stinks and yet we keep electing him", *The Globe and Mail*, 24 Mai 2002, p. A19.
- ⁵ FOSTER, Janet. *Working for Wildlife: The Beginning of Preservation in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1978, p.4.
- ⁶ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.120.
- ⁷ FOSTER, *Working for Wildlife*, p.16.
- ⁸ Ibid., p.126.
- ⁹ Nous aborderons au chapitre 2 les raisons qui incitent à protéger les espèces.
- ¹⁰ ATTRIDGE, *Canadian Biodiversity and the Law*, p.305.
- ¹¹ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.123.
- ¹² HARRISON, Kathryn. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, UBC Press, 1994, p.65.
- ¹³ Nous reviendrons plus tard dans ce chapitre, sur l'attribution des pouvoirs des différents ordres de gouvernements, dont ce dernier mieux connu sous l'acronyme POGG.
- ¹⁴ HARRISON, *Passing the Buck*, p.66.
- ¹⁵ Ibid., p.68.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Ibid., p.71.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ BOARDMAN, Robert. *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics and Process*, Toronto, Oxford University Press, 1992, p.25.
- ²⁰ HARRISON, Kathryn. « Federalism, Environmental Protection, and Blame Avoidance », dans ROCHER, François, et Miriam SMITH, *New Trends in Canadian Federalism*, Toronto, Broadview Press, 1995, p.422.
- ²¹ JUILLET, Luc. « Les politiques environnementales canadiennes », dans TREMBLAY, Manon, ed., *Les politiques publiques canadiennes*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1998, p.192.
- ²² Décret sur les lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, article 6.
- ²³ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.131.
- ²⁴ 1987 : La Commission mondiale des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CMED, dite aussi Commission Brundtland) ; son rapport indiquait que l'humanité pouvait faire en sorte que le développement soit durable - en s'assurant qu'il réponde aux besoins présents, sans toutefois compromettre la possibilité, pour les générations futures, de satisfaire leurs propres besoins : <<http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.asp?lg=2&id=action>>, 23 août 2002.
- ²⁵ JUILLET, *Les politiques environnementales canadiennes*, p.193.
- ²⁶ Ibid., p.166.
- ²⁷ HARRISON, *Federalism, Environmental Protection, and Blame Avoidance*, p.427.
- ²⁸ HARRISON, *Passing the Buck*, p.157.
- ²⁹ JUILLET, Luc. *La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : Influence des gestionnaires d'État et des groupes d'intérêts sur la réforme du processus fédéral en matière d'évaluation environnementale*, Thèse de maîtrise, Université d'Ottawa, 1992, p.62.
- ³⁰ HARRISON, *Passing the Buck*, p.135.
- ³¹ Ibid., p.139.
- ³² Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement, Assurer la pérennité de la vie sur terre : La Convention sur la diversité biologique: pour la nature et le bien-être de l'humanité, <http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.asp?lg=2&id=action>, 23 août 2002.
- ³³ Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), Accord pan-canadien sur l'harmonisation environnementale, <http://www.ccme.ca/assets/pdf/guide_to_accord_f.pdf>, 29 janvier 1998.
- ³⁴ Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), Accord pan-canadien sur l'harmonisation environnementale, <http://www.ccme.ca/assets/pdf/accord_harmonization_f.pdf>, 9 juillet 2002.
- ³⁵ DOUGLAS, Kristen et Monique HÉBERT. Résumé législatif - projet de loi c-32 – Loi canadienne sur la protection de l'environnement,

<http://www.parl.gc.ca/common/Bills_Is.asp?lang=F&Parl=36&Ses=1&ls=C32&source=Bills_House_Government#CONTEXTEtxt>, 5 juillet 1999.

³⁶ JUILLET, *Les politiques environnementales canadiennes*, p.196.

³⁷ FAFARD, Patrick C., et Kathryn HARRISON. *Managing the Environmental Union: Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations: Saskatchewan Institute of Public Policy, Kingston, Queens University, 2000, p.213.

³⁸ Ibid., p.4.

³⁹ ATTRIDGE, *Canadian Biodiversity and the Law*, p.297-298.

⁴⁰ SKOGSTAD, Grace et Paul KOPAS. « Environmental Policy in a Federal System: Ottawa and the Provinces », dans Robert Boardman, *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics and Process*, Toronto, Oxford University Press, 1992, p.51.

⁴¹ Ian ATTRIDGE. *Canadian Biodiversity and the Law*, p.322-323.

⁴² HOBERG, George. « Environmental Policy: Alternative Styles », dans *Governing Canada: Institutions and Public Policy*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich Canada, 1993, p.309.

⁴³ HOBERG, George. « Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation », dans *Journal of Public Policy*, p.108.

⁴⁴ Ibid., p.132.

⁴⁵ Ibid., p.179.

⁴⁶ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.58.

⁴⁷ Mieux connu sous l'acronyme POGG, pour Peace, Order and Good Government.

⁴⁸ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.154.

⁴⁹ ATTRIDGE, *Canadian Biodiversity and the Law*, p.300.

⁵⁰ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.155.

⁵¹ Ibid., p.90.

⁵² ATTRIDGE, *Canadian Biodiversity and the Law*, p.323.

⁵³ HARRISON, *Passing the Buck*, p.19.

⁵⁴ SKOGSTAD et KOPAS, *Environmental Policy in a Federal System*, p.49.

⁵⁵ Ibid., p.57.

⁵⁶ Ibid., p.58.

⁵⁷ HARRISON, Prospects for Intergovernmental Harmonization in Environmental Policy, p.196.

⁵⁸ FAFARD, Patrick. « Green Harmonization: The Success and Failure of Recent Environmental Intergovernmental Relations », dans HARVEY, Lazar, ed. *Canada: The State of the Federation 1997, Non-Constitutional Renewal*, Kingston, 1998, p.210.

⁵⁹ SCHRECKER, Ted. « Resisting Environmental Regulation: The Cryptic Pattern of Business-Government Relations », dans Robert Paehlke et Douglas Torgerson (ed.), *Managing Leviathan*, Broadview Press, Peterborough, 1990, p.166.

⁶⁰ JUILLET, Luc et Glen TONER, "From Great Leaps to Baby Steps: Environment and Sustainable Development Policy Under the Liberals", dans Gene, Swimmer (ed.), *How Ottawa Spends: 1997-98, Seing Red: A Liberal Report Card*, Ottawa, Carleton University Press, 1997, p.197.

⁶¹ Ted Schrecker, Resisting Environmental Regulation., p.184.

⁶² HARRISON, *Passing the Buck*, p.169.

⁶³ Ibid., p.14.

⁶⁴ Ibid., p.16.

⁶⁵ Ibid., p.26.

⁶⁶ Ibid., p.162.

⁶⁷ BOARDMAN, *Canadian Environmental Politic*, p.52.

⁶⁸ Ibid., p.163.

⁶⁹ HARRISON, *Passing the Buck*, p.5.

⁷⁰ BAKVIS, Herman et Neil, NEVITTE. « The Greening of the Canadian Electorate », dans Robert BOARDMAN, *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics and Process*, Toronto, Oxford University Press, 1992, p.162.

⁷¹ HARRISON, *Passing the Buck*, p.15.

- ⁷² Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre Avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1989, p.50). Développement où l'utilisation des ressources écologiques et des écosystèmes aujourd'hui ne remet pas en cause la possibilité de leur utilisation par les générations futures (Environnement Canada, 1996).
- ⁷³ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.21.
- ⁷⁴ Ibid., p.123.
- ⁷⁵ Environnement Canada, Mandat, vision et mission d'Environnement Canada, <<http://www.ec.gc.ca/introec/mandat.htm>>, 8 mars 2002.
- ⁷⁶ Parcs nationaux du Mont-Revelstoke et des Glaciers, *Fiche d'information : Le caribou de montagne*, Parcs Canada, Colombie-Britannique, 5 novembre 1998.
- ⁷⁷ SOKOLOFF, Heather. « Beluga whales dying of cancer at alarming rate: Quebec's Saguenay region: Study finds animals suffering from disease like humans because of pollutants », *National Post*, 26 février 2002, p.A11.
- ⁷⁸ READ, Nicholas. « 1 in 4 mammals "faces extinction": List of world's threatened species has grown by 121 since the last study issued only two years ago », *Vancouver Sun*, 9 octobre 2002, p.A14.
- ⁷⁹ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.1.
- ⁸⁰ Environnement Canada, Communiqué – Le COSEPAC met à jour la liste canadienne des espèces en péril, http://www.cosepac.gc.ca/fra/sct7/sct7_3_f.cfm, 23 juillet 2002.
- ⁸¹ BOURDAGES, Jean-Luc. *Les espèces en péril au Canada*, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 1996, p.10.
- ⁸² Le COSEPAC a été créé en 1977 et est un comité indépendant composé de spécialistes des espèces sauvages, qui utilisent les meilleurs renseignements disponibles afin de déterminer le risque de disparition pour les espèces sauvages au Canada : Environnement Canada, Communiqué – Le COSEPAC met à jour la liste canadienne des espèces en péril, http://www.cosepac.gc.ca/fra/sct7/sct7_3_f.cfm, 23 juillet 2002.
- ⁸³ Université McGill, Les activités humaines et leurs impacts, <http://www.candianbiodiversity.mcgill.ca/francais/conservation/activities.htm>, consulté le 14 octobre 2002.
- ⁸⁴ Une accumulation excessive de débris organiques. Ibid.
- ⁸⁵ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.34-35.
- ⁸⁶ Université McGill, Importance de la biodiversité, <http://www.candianbiodiversity.mcgill.ca/francais/conservation/important.htm>, consulté le 14 octobre 2002.
- ⁸⁷ Ibid.
- ⁸⁸ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.13.
- ⁸⁹ Ibid.
- ⁹⁰ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.229-230.
- ⁹¹ Environnement Canada, Fiche d'information : COSEPAC, http://speciesatrisk.gc.ca/species/media/back3_f.cfm, 4 novembre 2000.
- ⁹² CITES, page d'accueil, < www.cites.ec.gc.ca/cites/html/fra/sct0/index_f.htm>, 26 août 2002.
- ⁹³ CITES, WAPPRIITA, < http://www.cites.ec.gc.ca/fra/sct4/index_f.cfm>, 26 août 2002.
- ⁹⁴ Des lois provinciales sur la protection des espèces existent en Ontario depuis 1971, au Nouveau-Brunswick depuis 1974, au Québec depuis 1989, au Manitoba depuis 1990 et en Nouvelle-Écosse depuis 1998.
- ⁹⁵ Environnement Canada, Relations internationales : Convention sur la diversité biologique, <http://www.ec.gc.ca/international/multilat/divbio_f.htm#act>, 17 septembre 2002.
- ⁹⁶ BOURDAGES, *Les espèces en péril au Canada*, p.31.
- ⁹⁷ Environnement Canada, Fiche d'information : L'Accord pour la protection des espèces en péril, <www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/media/backA_f.htm>, 26 avril 2001.
- ⁹⁸ BOURDAGES, *Les espèces en péril au Canada*, p.30.
- ⁹⁹ DAUPHINÉ, C. « Le Canada a-t-il besoin d'une loi pour les espèces en péril: Lois en vigueur au Canada », *Sauvegarde: Bulletin sur les espèces en péril*, Services canadien de la faune, hiver 1994, p.7.

¹⁰⁰ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.141.

¹⁰¹ Ibid., p.33.

¹⁰² Ibid., p.151.

¹⁰³ Environnement Canada, Les espèces transfrontalières : un cadre de coopération entre le Canada et les États-Unis, <www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/publications/cbs/index_f.html>, 7 septembre 2001.

¹⁰⁴ Environnement Canada, Histoire de rétablissement : une mesure de réussite, <www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/efforts/histoires_f.htm>, 26 avril 2001.

¹⁰⁵ DOUGLAS, Kristen. Résumé législatif - projet de loi C-5 – Loi sur les espèces en péril, <http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&Parl=37&Ses=1&ls=C5&source=Bills_House_Government#CONTEXTE>, 24 janvier 2002.

¹⁰⁶ Beazley, *Politics of the Wild*, p.36-37.

¹⁰⁷ C-33, Art. 34: S'agissant des individus d'une espèce sauvage inscrite, autre qu'une espèce aquatique ou une espèce d'oiseau migrateur protégée par la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrants*, les articles 32 et 33 ne s'appliquent dans une province, ailleurs que sur le territoire domaniale, que si un décret prévu au paragraphe (2) prévoit une telle application.

¹⁰⁸ DOUGLAS, Kristen. Résumé législatif – projet de loi C-33 – Loi sur les espèces en péril, page commentaire,

<http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&Parl=36&Ses=2&ls=C33&source=Bills_House_Government#COMMENTAIRE>, consulté 9 septembre 2002.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Beazley, *Politics of the Wild*, p.4.

¹¹¹ Environnement Canada, Communiqué - Le gouvernement du Canada annonce un appui de 10 millions \$ aux habitats et espèces en péril, <http://www.ec.gc.ca/press/2001/011107_n_f.htm>, 8 novembre 2001.

¹¹² Environnement Canada, Communiqué - Le ministre Anderson comparait devant un comité relativement au projet de loi C-5 sur les espèces en péril, 3 octobre 2001.

¹¹³ À la suite de la première lecture à la Chambre des communes, les travaux du Comité permanent sur l'Environnement et le développement durable ont débuté (22 mars 2001) et ils se sont terminés le 27 novembre 2002. Le rapport du comité a été déposé le 3 décembre. L'étape du rapport en Chambre a débuté le 18 février 2002 et les débats se sont poursuivis jusqu'au 26 février. Le projet de loi est finalement adopté à la Chambre des communes le 11 juin 2002. Les délibérations au Sénat ont commencé à l'automne 2002, et la sanction royale a été donnée le 12 décembre 2002. Toutefois, la nouvelle loi n'entrera en vigueur qu'en 2003.

¹¹⁴ Environnement Canada, Communiqué - Le gouvernement du Canada présente la Loi sur les espèces en péril, <http://www.ec.gc.ca/press/2001/010202_n_f.htm>, 28 février 2002.

¹¹⁵ HARPER, Tim. « Species-at-risk bill "Weakest in the world"; Scientists, not politicians, should make list, critics urge », *The Toronto Star*, 3 février 2001, p.A14.

¹¹⁶ JAIMET, Kate. « Species Bill Roundly Criticized », *The Ottawa Citizen*, 3 février 2001, p.A6.

¹¹⁷ BUZZETTI, Hélène. « Espèces menacées; les ministres décideront, mais ils devront aussi s'expliquer », *Le Devoir*, 2 février 2001, p.A7.

¹¹⁸ Environnement Canada, Foires aux questions, <<http://www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/questions.htm>>, 26 avril 2001.

¹¹⁹ Pour la première fois, le président du sous-comité des connaissances traditionnelles des peuples autochtones a participé au processus décisionnel : Environnement Canada, Communiqué - Le COSEPAC met à jour la liste canadienne des espèces en péril, <http://www.cosepac.gc.ca/fra/sct7/sct7_3_f.cfm>, 23 juillet 2002.

¹²⁰ DOUGLAS, Kristen. Op cit., Commentaire,

<http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&Parl=36&Ses=2&ls=C33&source=Bills_House_Government#COMMENTAIRE>, consulté 9 septembre 2002.

¹²¹ C-5, tel qu'adopté, article 27, alinéa 1.1.

¹²² Gouvernement fédéral, Fiche d'information: Loi sur les espèces en péril proposée, <http://www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/media/back1_f.htm>, 26 avril 2001.

¹²³ C-5, tel qu'adopté, article 48e.

¹²⁴ C-5, tel qu'adopté, article 58, alinéa 7.

¹²⁵ Gouvernement fédéral, Fiche d'information: Loi sur les espèces en péril proposée, http://www.speciesatrisk.gc.ca/species/eep/media/back1_f.htm, 26 avril 2001.

¹²⁶ L'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement d'une espèce sauvage inscrite, qui est désigné comme tel dans un programme de rétablissement ou un plan d'action élaboré à l'égard de l'espèce : C-5, définitions.

¹²⁷ C-5, tel qu'adopté, article 7, alinéa 1.

¹²⁸ Environnement Canada, Communiqué - Le gouvernement du Canada présente sa Loi sur les espèces menacées, http://www.ec.gc.ca/press/2001/010202_n_f.htm, 28 février 2002.

¹²⁹ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Peter Miliken », *Hansard*, 18 février 2002, p.8899.

¹³⁰ Accord de conservation qui est bénéfique pour une espèce en péril ou qui améliore ses chances de survie à l'état sauvage. C-5, tel qu'adopté, article 10.

¹³¹ C-5, tel qu'adopté, article 64.

¹³² BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.148.

¹³³ BC Endangered Species Coalition, *Bill C-33 : The Species At Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, septembre 2000, non publié, p.4.

¹³⁴ Fonds mondial pour la nature Canada, *La mise au point d'un outil efficace pour conserver les espèces menacées d'extinction*, Mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié, p.10.

¹³⁵ Environmental Voters, *Saving Species At Risk To Death*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié, p.7.

¹³⁶ Ibid., p.12.

¹³⁷ Canards illimités Canada, *Comments on Bill C-5*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 1er mai 2001, non publié, p.3.

¹³⁸ Fondation David Suzuki, *Presentation to the House of Commons*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 15 mai 2001, non publié, p.9.

¹³⁹ Ibid., p.4.

¹⁴⁰ Greenpeace, *Une opportunité pour tous : le plan libéral d'élimination de la faune canadienne*, septembre 2001, p.4.

¹⁴¹ Ibid., p.6.

¹⁴² Fédération du Saumon Atlantique, *Bill C-5 : Species at Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 16 mai 2001, non publié, p.11.

¹⁴³ Environmental Law Centre, *Comments on Bill C-33*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, août 2000, non publié, p.1.

¹⁴⁴ Ibid., p.10.

¹⁴⁵ Association canadienne de producteurs de pétrole, *Response to Bill C-5 the Species at Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, mars 2001, non publié, p.3.

¹⁴⁶ Association canadienne de l'électricité, *Sources de préoccupations à l'égard de la Loi sur les espèces en péril*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 30 août 2001, non publié, p.1.

¹⁴⁷ Ibid., p.4.

¹⁴⁸ Western Stock Growers' Association, *Submission to Standing Committee on Environment*, non publié, p.3.

¹⁴⁹ Saskatchewan Commercial Fishermen's Co-operative Federation Limited, *Bill C-5 : An Act Respecting the protection of Wildlife species at risk in Canada*, 3 avril 2001, non publié, p.4.

¹⁵⁰ Fédération canadienne des municipalités, *A Brief on Bill C-5, An Act Respecting The Protection Of Wildlife Species in Canada*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, mars 2001, non publié, p.6.

¹⁵¹ Ibid., p.4.

¹⁵² Assembly of First Nations, *Bill C-5: Species at Risk Act*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié, p.2.

¹⁵³ Ibid., p.10.

¹⁵⁴ Inuit Tapirisat of Canada, *Bill C-5 : Act respecting the protection of wildlife species at risk in Canada*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, 23 avril 2001, non publié, p.29.

¹⁵⁵ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.155.

¹⁵⁶ ROBB, Peter. «Compromise may rescue species bill : Backbench revolt», *Ottawa Citizen*, 6 juin 2002, p.A13.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ BIGRAS, Bernard, cité dans TOUPIN, Gilles. « Grogne parlementaire à l'horizon; le projet de loi sur les espèces menacées est mal accueilli par les agriculteurs de l'Ouest », *La Presse*, 5 mars 2002, p.A7.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Alliance canadienne, Communiqué - À bout de nerfs : La Loi sur les espèces en péril, 26 février 2002.

¹⁶¹ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Joe Comartin, porte-parole du NPD en matière d'environnement », *Hansard*, 21 février 2002, p.9076.

¹⁶² HERRON, John, critique en matière d'environnement du PC/RD. Communiqué - Long battle ahead to strengthen Species at Risk Act, 16 octobre 2001.

¹⁶³ Chambres des communes, « Allocution prononcée par John Herron, critique en matière d'environnement du PC/RD », *Hansard*, 21 février, p.9116.

¹⁶⁴ Chambres des communes, « Allocution prononcée par Karen Kraft-Sloan, députée libérale de York-Nord », *Hansard*, 21 février 2002, p.9078.

¹⁶⁵ TOUPIN, Gilles. « Grogne parlementaire à l'horizon; le projet de loi sur les espèces menacées est mal accueilli par les agriculteurs de l'Ouest », *La Presse*, 5 mars 2002, p.A7.

¹⁶⁶ Alliance canadienne, Communiqué - Les libéraux seront jugés sévèrement, Ottawa, 22 février 2002.

¹⁶⁷ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Rick Casson, député allianciste de Lethbridge », *Hansard*, 25 février 2002, p.9187.

¹⁶⁸ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Dick Proctor, député néo-démocrate de Pallister », *Hansard*, 16 avril 2002, p.10433.

¹⁶⁹ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Rick Borotsik, député PC/RD de Brandon-Souris », *Hansard*, 25 février 2002, p.9209.

¹⁷⁰ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Karen Kraft-Sloan, députée libérale de York-Nord », *Hansard*, 26 février 2002, p.9243.

¹⁷¹ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Charles Caccia, président du Comité sur l'environnement et le développement durable », *Hansard*, 21 mars 2002, p.9939.

¹⁷² PRESSE CANADIENNE. « Le projet de loi sur les espèces en péril est menacé », *La Presse*, 1er mai 2002, www.cyberpresse.ca

¹⁷³ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.144.

¹⁷⁴ WWF-CANADA, Communiqué - WWF-Canada views regarding the federal Species at Risk Act, 20 février 2002.

¹⁷⁵ CHASE, Steven. « Endangered species bill trouble: Chrétien said to be unhappy that caucus could not reach consensus on environment », *The Globe and Mail*, 1er mai 2002, p.A5.

¹⁷⁶ Chambre des communes, « Président d'Inuit Tapiriit Kanatami cité par Charles Caccia, président du Comité sur l'Environnement et le développement durable », *Hansard*, 21 mars 2002, p.999.

¹⁷⁷ SKOGSTAD et KOPAS, *Environmental Policy in a Federal System*, p.47.

¹⁷⁸ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.148.

¹⁷⁹ Ibid., p.161-162.

¹⁸⁰ Chambre des communes, « Allocution prononcée par l'allianciste Rahim Jaffer, député d'Edmonton-Strathcona », *Hansard*, 25 février 2002, p.9207.

¹⁸¹ Entretien avec Mme Lindsay Rodger, WWF-Canada, 18 avril 2002.

¹⁸² Transcription du Ministre David Anderson, en entrevue à *Newsworld*, 5 juin 2002 15h35.

¹⁸³ IMMERGUT, Ellen M. *Health Politics, USA*, Cambridge University Press, p.231-232.

¹⁸⁴ «Large majorities report participating in curbside or community recycling (nine in ten, an increase of 20 percentage points since our benchmark sounding in 1991), making their homes more energy-efficient (seven in ten), and staying away from certain types of product packaging or excessive packaging (six in ten).» Sondage Angus Reid sur l'environnement, mené du 17 au 24 août 2000 auprès de 1500 Canadiens.

¹⁸⁵ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.144.

¹⁸⁶ SKOGSTAD et KOPAS, *Environmental Policy in a Federal System*, p.48.

¹⁸⁷ Sondage Gallup Canada dans HARRISON, *Passing the Buck*, p.58-59.

¹⁸⁸ En 1994, alors que Sheila Copps est ministre de l'environnement, une Commission multipartites sur les espèces en péril est établie. Elle se compose de représentants des industries, de propriétaires privés, de gens du milieu universitaire et de groupes environnementaux. Des consultations seront tenues au pays et le groupe fera rapport des impressions et préoccupations de la population sur la question des espèces en péril. Voir AMOS, William, Kathryn Harrison et George Hoberg. «In search of a Minimum Winning Coalition: The Politics of Species-at-Risk Legislation in Canada» dans *Politics of the Wild*, p.141.

¹⁸⁹ Sondage mené par le Sierra Legal Defence Fund, repris dans ROBB, Peter, «Compromise may rescue species bill: Backbench revolt», *Ottawa Citizen*, 6 juin 2002, p.A13. Ainsi que par Angus Reid en 1995: BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.145.

¹⁹⁰ JAIMET, Kate. « Species bill risks major challenge: Environment Minister Anderson vows to resist amendments », *Ottawa Citizen*, 10 septembre 2001, p.A4.

¹⁹¹ JAIMET, Kate. « Amendment dropped to avert revolt by rural caucus: Stronger landowner compensation rules promised », *National Post*, 23 avril 2002, p.A12.

¹⁹² ROBB, Peter. « Compromise may rescue species bill: Backbench revolt », *Ottawa Citizen*, 6 juin 2002, p.A13.

¹⁹³ JAIMET, Kate. «Liberals bow to backbenchers, protect species: Rural caucus appeased: Minister agrees to amendments to get legislation passed», *National Post*, 12 juin 2002, p.A5.

¹⁹⁴ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.146.

¹⁹⁵ Environnement Canada, Discours : Programme environnemental canadien, Déclaration du ministre de l'Environnement, David Anderson, Ottawa, <www.ec.gc.ca/minister/speeches/2001/011126_s_f.htm>, 26 novembre 2001.

¹⁹⁶ Chambre des communes, « Allocution prononcée par l'allianciste John Duncan, député de l'Île de Vancouver-Nord », *Hansard*, 16 avril 2002, p. 10436.

¹⁹⁷ HARRISON, *Passing the Buck*, p.171.

¹⁹⁸ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.186.

¹⁹⁹ Chambre des communes, « Allocution prononcée par Andy Burton, député de l'Alliance canadienne », *Hansard*, 21 février, p.9080.

²⁰⁰ Environmental Voters', *Saving Species At Risk To Death*, mémoire soumis au Comité permanent sur l'environnement et le développement durable, non publié, p.7.

²⁰¹ DOUGLAS, Kristen. Résumé législatif - projet de loi C-37, Services de recherche de la Chambre des communes,

<www.parl.gc.ca/common/Bills_Is.asp?lang=F&Parl=37&Ses=1&ls=C37&source=Bills_House_Government> consulté le 9 septembre 2002.

²⁰² HARRISON, *Passing the Buck*, p.165.

²⁰³ JACOBS, Jane. *The Nature of Economies*, Toronto, Vintage Canada Editions, 2001, p.137.

²⁰⁴ Presse canadienne, « L'Université de l'ONU veut une organisation mondiale de l'Environnement », *Le Droit*, 29 mars 2002, p.21.

²⁰⁵ Radio-Canada, Dix ans après Rio, une minorité d'entreprises intègrent l'environnement, 15 mai 2002, <www.radio-canada.ca/nouvelles>.

²⁰⁶ BOURDAGES, Jean-Luc et Christine LABELLE. La protection des espèces sauvages en péril au Canada, page conclusion, < [http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0019-f.htm#CONCLUSION\(txt\)](http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0019-f.htm#CONCLUSION(txt)) >, 24 octobre 2000.

²⁰⁷ Équipe éditoriale, «It's time to test the species Act», *Edmonton Journal*, 15 juin 2002, p. A18.

²⁰⁸ Radio-Canada, Le projet de loi sur les espèces menaces franchit l'étape des Communes, <www.radio-canada.ca/nouvelles/politiques/nouvelles/200206/12>, 12 juin 2002.

²⁰⁹ Équipe éditoriale, «It's time to test the species Act», *Edmonton Journal*, 15 juin 2002, p. A18.

²¹⁰ BEAZLEY, *Politics of the Wild*, p.vi.