



Cadre révisé pour l'évaluation de l'étendue des dommages admissibles en vertu de l'article 73 de la Loi sur les espèces en péril

Renseignements de base

La Loi sur les espèces en péril (LEP) a pour objet de protéger les espèces en voie de disparition au Canada et de favoriser leur rétablissement. La LEP comprend des dispositions qui interdisent de tuer un individu d'une espèce inscrite à l'annexe 1 comme étant menacée ou en voie de disparition, de la harceler, de lui nuire, de le capturer ou de le prendre. Elle interdit également la vente ou l'échange d'individus de cette espèce (ou de leurs parties), l'endommagement ou la destruction de leurs résidences ou la destruction de leur habitat essentiel. La Loi prescrit aussi l'élaboration d'un plan de rétablissement pour chaque espèce inscrite à l'annexe 1. Une fois que ce plan est adopté, on ne peut poursuivre les personnes qui s'adonnent aux activités incluses dans le plan de rétablissement si des individus de l'espèce sont tués, harcelés, nuis ou capturés.

Entre le moment de l'inscription à la liste légale et l'adoption du plan de rétablissement, un permis peut être délivré en vertu de l'article 73 afin d'éviter toute poursuite pour avoir tué, etc. des individus d'une espèce inscrite sur la liste, pourvu que la mortalité résulte de la pratique d'une autre activité pour laquelle le permis a été délivré. Le ministre des Pêches et des Océans ne peut délivrer des permis en vertu de l'article 73 de la LEP que s'il estime que certaines conditions préalables ont été remplies. Voici ces conditions :

- 73(3)(a) toutes les solutions de rechange susceptibles de minimiser les conséquences négatives de l'activité pour l'espèce ont été envisagées et la meilleure solution retenue;
- 73(3)(b) toutes les mesures possibles seront prises afin de minimiser les conséquences négatives de l'activité pour l'espèce;
- 73(3)(c) l'activité ne mettra pas en péril la survie ou le rétablissement de l'espèce.

Le compte rendu 2004/040 du SCCS présente le cadre initial qui a permis d'évaluer dans quelle mesure ces conditions sont respectées. En appliquant le cadre à la morue, au brosme et au bocaccio, certaines améliorations à apporter ont été relevées. Qui plus est, il a été constaté qu'il existait des rapports entre le travail nécessaire pour déterminer si des permis en vertu de l'article 73 peuvent être délivrés et le travail requis pour déterminer quelles activités pourraient être incluses dans le plan de rétablissement.

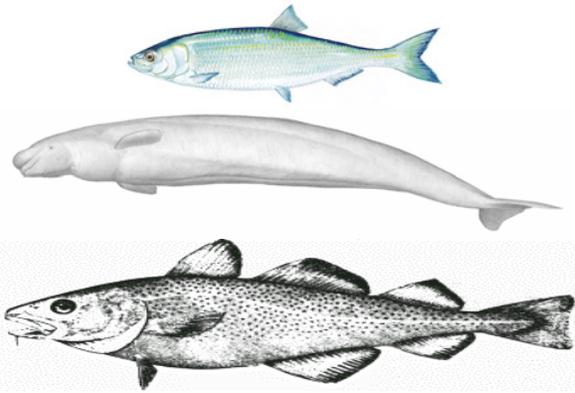


Figure 1 : Carte des six régions administratives du MPO.

Sommaire

- L'article 73 interdit la pêche dirigée, mais il est possible de vendre les prises accessoires, quoique d'importants frais administratifs doivent être assumés. En conséquence, si une pêche dirigée est envisagée, il faut accorder la priorité à l'élaboration d'un plan de rétablissement visant la pêche en question. Ce plan doit être approuvé et mis en application lorsque le stock ou l'unité tombe sous la protection de la LEP.
- Une évaluation du niveau de risque relatif nous permet de respecter les exigences de l'alinéa 73(3)(c) de la LEP lorsqu'une évaluation du risque absolu n'est pas possible en raison de l'insuffisance de données ou d'une connaissance limitée de la biologie de l'espèce.
- Pour en arriver à la conclusion que des activités peuvent être permises en vertu de l'article 73 en s'appuyant sur une évaluation du risque relatif, il suffit de démontrer que :
 - La population actuelle n'est pas trop petite pour que des facteurs aléatoires menacent sa viabilité, ni trop concentrée dans l'espace pour qu'elle

<p>soit vulnérable à une élimination en cas d'événement catastrophique.</p> <ul style="list-style-type: none">• La trajectoire récente du stock est stable ou susceptible d'être à la hausse, afin que la survie ou le rétablissement de l'espèce ne soit pas compromis pendant la période couverte par le permis.• Il est peu probable que les sources connues de mortalité causée par l'homme augmentent pendant la période couverte par le permis. Autrement dit, il est quasi certain que les causes de mortalité causée par l'homme sont sous une gestion contrôlée et surveillée, et que la <u>mise en application</u> des mesures de gestion peut se faire efficacement.• En conséquence, l'état du stock ne se sera pas détérioré en raison de la mortalité causée par l'homme à la fin de la période couverte par le permis, comparativement à ce qu'il était au début. Donc, les activités autorisées n'auront pas « compromis la survie ou le rétablissement de l'espèce ». <ul style="list-style-type: none">• Les unités désignables du COSEPAC peuvent inclure des unités de gestion du MPO (des stocks ou des composants de stock) dont l'état n'est pas le même. Une gestion fondée sur des principes scientifiques objectifs peut inclure des mesures distinctes pour ces différentes unités de gestion, tout en demeurant conforme aux dispositions et à l'esprit de la LEP quant au rétablissement du stock.• Nombre des considérations concernant l'avis scientifique pour la délivrance de permis en vertu de l'article 73 s'appliquent également à l'avis scientifique sur les composants des plans de rétablissement. Il est donc souvent pertinent de donner un avis sur ces deux aspects à partir du même examen.• Lorsqu'on formule un avis scientifique sur l'inclusion <i>possible</i> d'une activité à un plan	<p>de rétablissement, il suffit de prouver que l'activité ne compromettra pas le rétablissement de l'espèce. Il n'est pas nécessaire de prouver de façon explicite, comme le prescrit l'article 73 de la LEP, qu'aucun dommage ne sera causé à l'espèce. <u>Cependant, lorsqu'on considère les dispositions du plan de rétablissement dans leur ensemble, il faut quand même que la probabilité d'atteinte les objectifs de rétablissement dans des délais raisonnables soit élevée; on ne saurait se contenter du statu quo.</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Bien que la désignation des objectifs de rétablissement des espèces inscrites sur la liste de la LEP ne relève pas exclusivement du mandat du secteur des Sciences du MPO, elle doit être éclairée par un avis scientifique. Dans ce contexte, des buts fondés sur des principes scientifiques objectifs devraient être supérieurs aux niveaux de référence limites pour assurer la conservation des stocks ou de l'espèce.• La formulation d'un avis scientifique aux termes de l'alinéa 73(3)(a) exige une évaluation à savoir si les autres façons de pratiquer une activité sont « raisonnables ». Ici, le terme « raisonnable » revêt une dimension sociale et économique. Il signifie aussi que la solution doit être faisable sur le plan biologique. Ces trois facteurs <i>doivent</i> être pris en considération lorsque vient le temps de choisir la « meilleure solution ».
---	---

Évaluation de l'enjeu

Quelle est la fonction de l'avis formulé selon le cadre

La LEP prévoit du temps pour l'élaboration d'un plan de rétablissement après qu'une espèce a été inscrite à l'annexe 1. Au cours de cette période, l'espèce est protégée contre les actions nuisibles et la mortalité causés par l'homme, à moins que le tort résulte d'une activité n'ayant pas pour objet d'affecter

directement l'espèce inscrite et que la personne causant le tort détienne un permis délivré en vertu de l'article 73. Le délai assorti au permis délivré en vertu de l'article 73 pour élaborer un plan de rétablissement permet la mise en œuvre d'un processus consultatif exhaustif et augmente la probabilité que les intervenants acceptent les modalités de ce plan de rétablissement. Cependant, le fait que le dommage admissible doive résulter d'une autre activité signifie que l'on ne peut autoriser la pratique d'une pêche dirigée sur l'espèce pendant la période de validité d'un permis délivré en vertu de l'article 73. L'interdiction concernant la vente et la commercialisation des poissons au cours de cette période, à moins qu'une permission supplémentaire ne soit accordée (probablement au niveau provincial), est un autre élément de dissuasion pour quelque type de pêche aux espèces inscrites que ce soit, même comme prises accessoires. Cette interdiction est en vigueur avant la mise en œuvre d'un plan de rétablissement.

En conséquence, s'il y a un intérêt pour une pêche dirigée ou à la vente des prises accessoires, il faut accorder la priorité à l'élaboration d'un plan de rétablissement visant la pêche en question. Ce plan doit être approuvé et mis en application lorsque le stock ou l'unité sera sous la protection de la LEP. Cette situation incite à adresser le fondement scientifique pour la délivrance d'un permis en vertu de l'article 73 et l'examen des composants biologiques des plans de rétablissement tôt dans le processus enclenché par la recommandation du COSEPAC. Il existe un important chevauchement pour ce qui est des données scientifiques requises pour la délivrance des permis et l'évaluation des composants biologiques. En outre, en permettant l'accès à ces données tôt dans le processus, il devient possible de faire un choix social plus large concernant la poursuite des pêches, dans la mesure qu'il a été démontré que les conditions biologiques préalables sont respectées.

Sources d'incertitude

Quel type d'analyse du risque doit-on effectuer?

Selon le libellé de l'article 73 de la LEP et le cadre précédemment élaboré, il est impossible de connaître avec certitude la probabilité de rétablissement d'un stock décimé, ni le degré auquel une activité particulière empêchera ou compromettra le rétablissement de l'espèce. L'évaluation du risque est donc l'approche appropriée pour évaluer les circonstances dans lesquelles les conditions mentionnées au paragraphe 73(3) peuvent être respectées. Une évaluation analytique complète du risque absolu nécessite l'obtention de données exhaustives sur l'état de l'espèce, la dynamique de son cycle biologique, les activités prévues et les torts pouvant résulter de ces activités. Souvent, cette information n'est pas disponible. Cependant, pour que les décisions reposent sur les meilleures données scientifiques disponibles, une évaluation du risque relatif suffit pour remplir les conditions de l'alinéa 73(3)(c) de la LEP lorsqu'une évaluation du risque absolu n'est pas possible en raison de l'insuffisance des données ou d'une connaissance limitée de la biologie de l'espèce.

Portée des dommages (ou de la mortalité) causés par l'homme

Cadre pour l'évaluation des conditions pour la délivrance de permis en vertu de l'alinéa 73(3)(c)

Le cadre d'évaluation complet établi antérieurement comporte 12 questions divisées en trois phases. Le premier groupe de questions établit la situation actuelle ainsi que la trajectoire de l'espèce et, à tout le moins, l'environnement immédiat et les délais pour le rétablissement. Le but visé est de répondre de façon scientifique à la question suivante : « Les espèces peuvent-elles se rétablir si la mortalité causée par l'homme est

supérieure à zéro? ». Si oui, la deuxième phase du cadre d'évaluation tentera de relever toutes les sources importantes de mortalité causée par l'homme et de quantifier leur importance. La phase finale du cadre a pour but de déterminer quelles sont les autres façons de pratiquer les activités identifiées à la deuxième phase, de quantifier la mortalité résultant de chacune d'elles, de même que de déterminer quelles sont les mesures d'atténuation pour les solutions de rechange ayant le moins de conséquences négatives.

Ce cadre d'évaluation complet permet de remplir les conditions du paragraphe 73(3) en entier. Cependant, le travail requis pour la phase 2 s'est révélé exceptionnellement exigeant en termes de données, de connaissances et de temps. Il est notamment rare d'avoir accès à des données qui permettent d'estimer de façon fiable les taux de mortalité résultant des activités de rechange. Cette situation, combinée au fait que l'on ne peut s'adonner à des activités de pêche dirigée avec un permis délivré en vertu de l'article 73, a amené à reconsidérer les composants du cadre complet afin de pouvoir respecter les modalités de la LEP.

Les permis délivrés en vertu de l'article 73 de la LEP ne sont valides que de 1 à 2 ans ou moins. L'alinéa 73(3)(c) stipule que *les activités pour lesquelles on délivre des permis ne compromettent pas la survie ou le rétablissement de l'espèce*. Lorsqu'on détermine qu'une activité autorisée ne compromet pas le rétablissement *durant la période pour laquelle un permis a été délivré*, il n'est pas nécessaire que l'on sache si l'espèce se rétablira rapidement. Par contre, l'alinéa demande l'évaluation des conséquences possibles résultant des activités autorisées pendant la période de validité du permis. L'évaluation doit être axée sur la probabilité que ces conséquences réduisent la capacité de l'espèce à se rétablir, comparativement à sa capacité de le faire à l'émission du permis.

Pour en arriver à la conclusion que des activités peuvent être permises en vertu de

l'article 73 en s'appuyant sur une évaluation du risque relatif, il suffit de démontrer que;

- La population actuelle n'est pas trop petite pour que des facteurs aléatoires menacent sa viabilité, ni trop concentrée dans l'espace pour qu'elle soit vulnérable à une élimination en cas d'événement catastrophique.
- La trajectoire récente du stock est stable ou susceptible d'être à la hausse et, ainsi, la survie ou le rétablissement de l'espèce n'est pas compromis pendant la période couverte par le permis.
- Il est peu probable que les sources connues de mortalité causée par l'homme augmentent pendant la période couverte par le permis. Autrement dit, il est quasi certain que les causes de mortalité causée par l'homme sont bien maîtrisées et surveillées, et que l'on pourra appliquer des mesures de gestion avec efficacité.

Si on peut démontrer que ces trois conditions sont respectées, l'état du stock ne se détériorera pas en raison de la mortalité causée par l'homme à la fin de la période couverte par le permis, comparativement à ce qu'il était au début. Les activités autorisées n'auront pas compromis la survie ou le rétablissement de l'espèce au cours de cette période.

Unités d'évaluation du cadre

Le COSEPAC définit les unités géographiques inférieures à celles de l'espèce pour lesquelles il recommande la désignation (« unités désignables ») en se fondant sur le statut taxonomique, la différenciation génétique, les écarts dans l'aire de répartition géographique ou les considérations biogéographiques. Les unités désignables du COSEPAC peuvent inclure plus d'une unité de gestion du MPO (stocks ou composants du stock) qui peuvent être dans différents états. Même si le COSEPAC recommande que le même statut soit donné à tous les stocks de gestion du MPO présents

dans une unité désignable, cela ne veut pas forcément dire que les conditions qui influent sur les décisions concernant la délivrance de permis en vertu de l'article 73 sont les mêmes dans toute l'unité désignable. Une gestion fondée sur les principes scientifiques objectifs peut comprendre des mesures distinctes pour différents stocks de gestion du MPO, tout en demeurant conforme aux dispositions et aux modalités de la LEP quant au rétablissement du stock. Ce qui importe, c'est que les mesures de gestion fassent en sorte que les activités autorisées ne compromettent pas la survie ou le rétablissement du stock de gestion du MPO et de l'unité désignable du COSEPAC.

Autres considérations

Considérations sociales et économiques

Les conditions nécessaires à la délivrance de permis en vertu de l'article 73 vont au-delà des facteurs biologiques susmentionnés. La formulation d'un avis scientifique aux termes de l'alinéa 73(3)(a) exige que l'on évalue si les autres façons de pratiquer une activité sont « raisonnables ». Ici, le terme « raisonnable » revêt une dimension sociale et économique, et signifie aussi que la solution doit être faisable sur le plan biologique. Ces trois facteurs *doivent* être pris en considération lorsque vient le temps de choisir la « meilleure solution ».

On fournira un avis scientifique relativement aux alinéas 73(3)(a et b) *seulement* lorsqu'il y a un besoin de savoir si une activité est ou n'est pas une solution de rechange *techniquement* réalisable permettant l'atteinte des objectifs de l'activité avec moins de conséquences négatives pour l'espèce inscrite sur la liste de la LEP. Ainsi, l'avis scientifique peut indiquer une pêche à un moment ou dans une zone donnée ou, encore, au moyen d'un engin de pêche différent, pour exploiter de façon économique l'espèce cible (*techniquement* raisonnable ou faisable), avec moins de prises accessoires de l'espèce protégée (impact réduit ou limité).

Cela ne veut pas nécessairement dire que la solution de rechange est la « meilleure solution ». Cet avis scientifique peut être étoffé par des données provenant d'autres sources, y compris d'autres secteurs du Ministère et des intervenants, relativement aux implications sociales et économiques de la solution de rechange. Aussi longtemps que le choix fait partie des options qui répondent aux normes de l'alinéa 73(3)(c) et qui, selon le cadre d'évaluation, ne compromettent pas la survie ou le rétablissement de l'espèce, les analyses sociales et économiques constituent un élément important du choix de la « meilleure solution ».

Autres considérations sur l'avis scientifique concernant les mesures qui seront incluses dans les plans de rétablissement

Nombre des considérations concernant l'avis scientifique pour la délivrance de permis en vertu de l'article 73 s'appliquent également à l'avis sur les composants des plans de rétablissement. Il est donc souvent pertinent de donner un avis sur la délivrance de permis et les plans de rétablissement à partir du même examen. Cependant, le cadre révisé ne se veut *pas* une approche pour déterminer quels sont les types et les niveaux d'activités que l'on peut inclure dans un plan de rétablissement. En effet, le but d'un plan de rétablissement est de faciliter le rétablissement de l'espèce, et non de simplement empêcher la poursuite de son déclin pendant que l'on élabore et que l'on met en oeuvre un programme de rétablissement et un plan d'action.

L'un des objectifs de la LEP, comme l'indique l'article 6, est de prévoir le rétablissement des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées en raison de l'activité humaine. Le but des programmes de rétablissement et des plans d'action est exposé aux paragraphes 41(1) et 49(1) de la Loi. Voici, entre autres choses, en quoi il consiste.

- Désigner les menaces pour la survie de l'espèce et définir les grandes lignes du plan à suivre pour y faire face [paragraphe 41(1)(b)];
- Énoncer les objectifs en matière de population et de dissémination visant à favoriser la survie et le rétablissement de l'espèce et décrire les activités de gestion nécessaires à l'atteinte de ces objectifs [paragraphe 41(1)(d)];
- Exposer les mesures à prendre pour mettre en œuvre le programme de rétablissement, notamment celles qui traitent des menaces à la survie de l'espèce et celles qui aident à atteindre les objectifs en matière de population et de dissémination [paragraphe 49(1)(d)];
- Exposer les méthodes à utiliser pour surveiller le rétablissement de l'espèce et sa viabilité à long terme [paragraphe 41(1)(d.1)].

Un programme de rétablissement ou un plan d'action autorisant une pêche dirigée (ou des prises accessoires) qui compromettrait le rétablissement de l'espèce ne respecterait pas les objectifs susmentionnés. Dans une telle situation, l'objectif des programmes de rétablissement ou des plans d'action ne pourrait être atteint, et l'avis scientifique devrait indiquer que cette pêche ou ces prises accessoires ne doivent pas être incluses dans un plan de rétablissement. Par contre, il est raisonnable de penser qu'une pêche dirigée à des fins de subsistance, sociales et rituelles ne compromettrait pas, dans une situation donnée, le rétablissement de l'espèce et pourrait légitimement être autorisée dans le cadre d'un programme de rétablissement ou un plan d'action.

Ainsi, pour qu'une activité soit incluse dans un plan de rétablissement, une évaluation scientifique doit conclure qu'il y a une haute probabilité que les objectifs de rétablissement seront atteints dans des délais raisonnables sur le plan biologique. Toutefois, aucune approche scientifique complète n'a été élaborée pour une telle évaluation. On ne dispose pas encore, entre autres choses, de lignes directrices sur les propriétés

biologiques associées aux objectifs et aux délais de rétablissement. La désignation de ces objectifs et délais pour les espèces inscrites sur la liste de la LEP n'est pas exclusivement un enjeu scientifique, mais doit être éclairée par un avis scientifique. Dans ce contexte, des objectifs fondés sur des principes scientifiques objectifs seront supérieurs aux points de référence limites pour assurer la conservation des stocks ou de l'espèce.

Lorsqu'on utilise le cadre d'évaluation des conditions pour la délivrance des permis de l'article 73, il faut souvent passer en revue de l'information sur la productivité de la population et les sources de mortalité au sein de celle-ci ainsi que les causes de mortalité pouvant être associées à diverses activités humaines. Cette information serait la base pour estimer la probabilité d'atteinte des objectifs de rétablissement lorsque diverses activités, comme des pêches particulières, sont permises. Outre l'avantage de disposer d'un plan de rétablissement prêt à être mis en œuvre au moment de l'inscription à la liste (voir « Fonction du cadre »), il est à tout le moins avantageux de tenter d'établir les éléments principaux du fondement scientifique du plan de rétablissement au cours de la réunion convoquée pour formuler l'avis scientifique pour l'obtention d'un permis en vertu de l'article 73. Cependant, lorsqu'on formule un avis scientifique sur l'intégration *possible* d'une activité dans un plan de rétablissement, il suffit que le poids des évidences supporte la conclusion que l'activité ne compromettra pas le rétablissement de l'espèce. Il n'est pas nécessaire de prouver de façon explicite, comme le prescrit l'article 73 de la LEP, qu'aucun dommage ne sera causé à l'espèce. Il faut toutefois que la probabilité d'atteinte les objectifs de rétablissement soit élevée, compte tenu de la série de mesures et de dispositions prescrite dans les plans de rétablissement.

Conclusion

Les conditions de l'alinéa 73(3)c peuvent être remplies avec une évaluation du risque relatif ou, si on a suffisamment de données et une bonne connaissance de la biologie de l'espèce, une évaluation du risque absolu. Pour conclure que la pratique d'activités en vertu de l'article 73 peuvent être autorisées, il suffit de démontrer que l'état du stock ne se sera pas détérioré en raison de la mortalité causée par l'homme à la fin de la période couverte par le permis, comparativement à ce qu'il était au début. Il faut que les activités autorisées ne compromettent pas la survie ou le rétablissement de l'espèce. Le présent rapport expose en détail les conditions qui démontreront le respect de cet article. La formulation d'un avis scientifique aux termes de l'alinéa 73(3)(a) exige que l'on évalue si les autres façons de pratiquer une activité sont « raisonnables ». Ici, le terme « raisonnable » revêt une dimension sociale et économique et renvoie aussi à la faisabilité sur le plan biologique. Ces trois facteurs *doivent* être pris en considération lorsque vient le temps de choisir la « meilleure solution ».

Nombre des considérations concernant l'avis scientifique pour la délivrance de permis en vertu de l'article 73 s'appliquent également à l'avis sur les composants des plans de rétablissement. Il est donc souvent pertinent de donner un avis sur ces deux aspects à partir du même examen. Lorsqu'on considère les dispositions du plan de rétablissement dans leur ensemble, il *faut* quand même que la probabilité d'atteinte d'objectifs de rétablissement dans des délais raisonnables soit élevée; et non seulement une légèrement supérieure à 50% d'obtenir une amélioration.

Références

MPO, 2004. Compte rendu de la réunion nationale d'examen par les pairs sur l'étendue des dommages admissibles pour les populations de morue de l'atlantique de Terre-Neuve et du Labrador, du nord Laurentien, ainsi que du brosmes et du bocaccio dans le contexte des espèces en péril; Halifax, du 25 au 29 octobre 2004. Secr. can. de consult. sci. du MPO, Compte rendu. 2004/040.

Pour obtenir de plus amples renseignements

Contactez : Dr Jake Rice
Secrétariat canadien de
consultation scientifique
Pêches et Océans Canada
200, rue Kent
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Tél. : (613) 990-0288
Télécopieur : (613) 954-0807
Courriel : RiceJ@DFO-MPO.gc.ca

Ou : Chris Allen
Direction de la recherche sur
les pêches
Pêches et Océans Canada
200, rue Kent
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Tél. : (613) 990-0105
Télécopieur : (613) 954-0807
Courriel : AllenC@DFO-MPO.gc.ca

Ce rapport est disponible auprès du :

Secrétariat canadien de consultation
scientifique
Région de la capitale nationale
Pêches et Océans Canada
200, rue Kent
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Téléphone : (613) 990-0293
Télécopieur : (613) 954-0807
Courriel : CSAS@DFO-MPO.gc.ca
Adresse Internet : www.dfo-mpo.gc.ca/csas

ISSN 1480-4921 (Imprimé)
© Sa majesté la Reine, Chef du Canada, 2004

*An English version is available upon request
at the above address.*



***La présente publication doit être
citée comme suit***

MPO, 2004. Cadre révisé pour l'évaluation de
l'étendue des dommages admissibles en
vertu de l'article 73 de la *Loi sur les
espèces en péril*. Secr. can. de consult. sci.
du MPO, Rapp. sur l'état des stocks
2004/048.