

MEMOIRE DEPOSE AU MINISTRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP)

DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE DOCUMENT INTITULE :

Engagement gouvernemental visant à consacrer 50 % de la superficie du plan nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles



POUR UNE RÉELLE CONSERVATION DU NORD !

Novembre 2011

PAR



Nature Québec, 2011 (novembre). *Pour une réelle conservation du Nord !* Mémoire déposé au ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), dans le cadre de la consultation publique sur le document intitulé *Engagement gouvernemental visant à consacrer 50 % de la superficie du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles*, 29 pages + annexe

Rédaction

Sophie Gallais, chargée de projet Aires protégées

Ugo Lapointe, coalition Pour que le Québec ait meilleure mine !

Collaborateurs

Christian Simard, directeur général

Mélanie Desrochers, co-responsable commission Aires protégées

Louis Bélanger, responsable commission Forêt

Crédits photographiques (page couverture de gauche à droite)

© CCDMD, Le monde en image, David Rouault

© CCDMD, Le monde en image, David Rouault

© Québec couleur nature 2008, Jules Whittom

ISBN 978-2-923731-51-3 (document imprimé)

ISBN 978-2-923731-52-0 (document PDF)

© Nature Québec, 2011

870, avenue De Salaberry, bureau 207, Québec (Québec) G1R 2T9

TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	2
1 L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF INTERNATIONAL DE CONSERVATION DE NAGOYA	7
1.1 Uniquement des aires protégées pour Nagoya	7
1.2 20 % d'aires protégées d'ici 2020.....	9
1.3 Des aires protégées dès aujourd'hui.....	10
2 LA CRÉATION DE « RÉSERVES DE TERRES DU CAPITAL NATURE » : ACTUELLEMENT INACCEPTABLE	11
2.1 Activités d'exploration minière au sein des réserves.....	13
2.1.1 Encadrement de l'exploration minière au Québec.....	13
2.1.2 Gestion des conflits d'usage, préséance des titres miniers.....	16
2.2 Activités d'exploitation forestière au sein des réserves.....	18
2.2.1 Notion d'activités industrielles	18
2.2.2 Le caribou forestier : une espèce parapluie.....	18
2.3 Durée de mise en réserve, réversibilité et flexibilité	20
3 LA FORÊT BORÉALE DU QUÉBEC : UN ÉCOSYSTÈME UNIQUE À PROTÉGER	21
3.1 Maintien de la limite nordique de la forêt commerciale.....	21
3.2 S'assurer que 12 % de la superficie de la forêt boréale continue soit en aires protégées : un engagement largement insuffisant.....	22
4 UNE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE POUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DU PLAN NORD.....	24

TABLES DES MATIÈRES (SUITE)

5 L'IMPLICATION DES PREMIÈRES NATIONS, DES INUITS ET DES COMMUNAUTÉS NORDIQUES NON-AUTOCHTONES DANS L'IDENTIFICATION ET LA GESTION DES TERRITOIRES À PROTÉGER	27
6 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX : AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DU TERRITOIRE	28
CONCLUSION	29
ANNEXE	30

INTRODUCTION

En novembre 2008, le gouvernement du Québec dévoilait les grandes lignes du Plan nord, un vaste projet de développement couvrant le territoire situé au nord du 49^e parallèle.

Dans la perspective de faire du Québec un chef de file international en matière de développement durable et de conservation, le gouvernement prenait également l'engagement suivant : « 50 % du territoire du Plan Nord sera à l'abri du développement industriel, minier ou énergétique. C'est donc une superficie égale à la France qui sera vouée à des fins de protection de l'environnement et de développement récréotouristique.¹ ».

Rappelons que le Plan Nord couvre une superficie d'environ 1 200 000 km². Ce territoire présente des réserves d'eau douce d'importance internationale, des écosystèmes uniques, près de 1/5 de la forêt boréale du Canada, etc. Ce patrimoine naturel exceptionnel constitue une richesse que le gouvernement du Québec a la responsabilité de protéger.

Bien que le gouvernement se soit engagé à conserver 50 % de cet immense territoire, Nature Québec demeure préoccupé tant par le respect de cet engagement que par l'autre moitié de ce territoire. Le succès du Plan Nord est conditionnel à la mise en place de réelles mesures de conservation sur 50 % du territoire et à l'exigence d'opter pour les meilleures pratiques environnementales dans le développement et dans l'encadrement de l'exploitation des ressources naturelles sur les 600 000 km² restant.

En ce qui concerne l'engagement gouvernemental visant à protéger 50 % du territoire du Plan Nord, la lecture du document de consultation met en doute la volonté du gouvernement de concrétiser cet engagement. Nous constatons que la conservation de ce territoire, tel que présenté dans le document, arrive en second plan, après le développement et l'exploitation des ressources naturelles. Il est de notre devoir de nous assurer que derrière cet engagement, un gain substantiel en matière de conservation soit réalisé. Il en va de la crédibilité de notre gouvernement devant ses concitoyens et devant la communauté internationale.

D'ailleurs, il faut se souvenir que l'objectif de conserver 50 % du territoire du Plan Nord découle d'une lettre de la communauté scientifique internationale², signée par environ 1500 chercheurs reconnus, demandant aux gouvernements canadiens de protéger au moins 50 % de la zone boréale en raison de toutes les composantes écologiques de ce vaste écosystème. Le contenu de la future loi se doit d'être à la hauteur de cet objectif.

Ainsi, nous nous opposons à plusieurs aspects du document de consultation et vous soumettons dans le présent mémoire des recommandations visant à orienter le futur projet de loi dans le bon sens, celui de la conservation.

¹ Plan Nord : Volet développement durable. Communiqué de presse du Parti libéral du Québec, 15 novembre 2008.

² Lettre du 14 mai 2007, <http://www.borealbirds.org/resources/ScienceLetter-French.pdf>

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1 | AIRES PROTEGEES ET NAGOYA

RECOMMANDATION 1

Nature Québec demande au gouvernement de considérer uniquement les aires protégées strictes (catégories I, II et III) reconnues par l'UICN, dans l'atteinte de l'objectif international de conservation établi à Nagoya et d'augmenter cet objectif de façon à ce que les aires protégées occupent 20 % de la superficie du territoire du Plan Nord d'ici 2020.

RECOMMANDATION 2

Nature Québec demande à ce que le gouvernement mette en réserve à des fins d'aires protégées des territoires d'importance déjà identifiés, et ce, dans les plus brefs délais.

2 | RESERVES DE CAPITAL NATURE

CONSTAT

Nature Québec s'oppose au statut de « réserve de terre du capital nature », tel que présenté. Ce statut est irrecevable sur le plan de la conservation des écosystèmes et du maintien de la biodiversité et ne peut satisfaire l'engagement gouvernemental de soustraire de l'activité industrielle 50 % du territoire d'application du Plan Nord.

2.1 | ACTIVITÉS MINIÈRES

RECOMMANDATION 3

À l'instar de l'Ontario qui, dans sa nouvelle loi sur les mines, prévoit une classification des travaux d'exploration à trois niveaux (préliminaire, intermédiaire et avancée), en fonction de leurs impacts potentiels, Nature Québec recommande au gouvernement du Québec d'établir une classification des travaux d'exploration selon leur degré d'impacts potentiels sur l'environnement et les populations, pour l'ensemble du territoire.

Avant tout travaux, le MDDEP doit être informé de la nature des activités d'exploration minière prévues. Les travaux d'exploration intermédiaire et avancée devraient faire l'objet de l'obtention d'un certificat d'autorisation suivant l'article 22 de la LQE, et dans certains cas, d'une évaluation environnementale et de consultations publiques.

RECOMMANDATION 4

Afin de combler les lacunes dans les connaissances actuelles, Nature Québec recommande la mise sur pied d'une étude indépendante afin d'évaluer les impacts des différents niveaux de travaux d'exploration minière sur les écosystèmes et la biodiversité, incluant les impacts cumulatifs. Les résultats de cette étude pourront servir à définir des critères spécifiques pour mieux encadrer les travaux d'exploration et minimiser leurs impacts sur l'environnement et les populations au sein des réserves de capital nature.

RECOMMANDATION 5

Nature Québec recommande la mise sur pied d'un registre public des travaux d'exploration minière en cours sur le territoire de sorte que le gouvernement puisse disposer, en tout temps, de l'information nécessaire concernant la localisation et la nature des travaux en cours. À l'aide de cette information, le MDDEP pourrait mener les activités de suivi et de contrôle nécessaires afin de s'assurer de la conformité des travaux avec la réglementation et avec les objectifs de préservation de la biodiversité.

RECOMMANDATION 6

Nature Québec recommande la mise sur pied d'un mécanisme légal qui permettrait à l'État d'imposer un délai de validité maximal pour des titres miniers existants lorsque ceux-ci entrent en conflit avec d'autres usages potentiels du territoire, notamment l'établissement d'aires protégées et l'aménagement du territoire à des fins de protection et de préservation de la biodiversité.

Lors de ce délai, l'État pourrait permettre aux titulaires de *claims* miniers d'effectuer, sous certaines conditions, des travaux d'exploration dans le but d'y caractériser le potentiel minéral. Si un potentiel minéral est identifié selon des normes reconnues, Nature Québec propose alors qu'une évaluation environnementale et des consultations publiques soient tenues afin de déterminer quel usage du territoire est le plus approprié, et à quelles conditions. Si aucun potentiel minéral n'est identifié, les titres miniers sont alors retirés et le territoire visé serait automatiquement libéré pour l'usage alternatif souhaité.

Nature Québec demande également qu'il soit interdit d'attribuer de nouveaux *claims* à l'intérieur des réserves de terres du capital nature, dès la mise en réserve de ces territoires. Pour les *claims* existants, ceux-ci devraient assujettis au délai ci-dessus mentionné. Seules les activités de faibles impacts sur la biodiversité pourraient être permises pendant ce délai.

RECOMMANDATION 7

Nature Québec recommande au gouvernement que les frais associés à la restauration des sites d'exploration minière soit exigés avant la réalisation des travaux, sous peine de révocation des titres miniers et de sévères pénalités financières.

2.2 | ACTIVITÉS D'EXPLOITATION FORESTIÈRE

RECOMMANDATION 8

Nature Québec considère que les activités forestières régies par la LADTF constituent une activité industrielle à part entière. Par conséquent, ces activités doivent être interdites dans les réserves de terres du capital nature de façon à respecter l'engagement gouvernemental. Cette interdiction est une condition *sine qua non* au maintien du caribou forestier et par extrapolation à la conservation de la biodiversité dans la forêt boréale continue.

2.3 | DURÉE DE MISE EN RÉSERVE, RÉVERSIBILITÉ ET FLEXIBILITÉ

RECOMMANDATION 9

Nature Québec demande que la durée de mise en réserve soit établie pour une période minimale de 20 ans et que les processus de révision et réversibilité des réserves soient encadrés de façon à ce que le développement économique ne prime pas sur la conservation dans ces zones.

3 | FORET BOREALE

3.1 | LIMITE NORDIQUE DES FORÊTS ATTRIBUABLES

RECOMMANDATION 10

Nature Québec demande au gouvernement de se prononcer clairement en interdisant toute activité forestière au nord de la limite nordique des forêts attribuables actuelle et d'attribuer un statut de protection à cette partie septentrionale de la forêt boréale continue.

3.2 | FORÊT BORÉALE CONTINUE

RECOMMANDATION 11

Nature Québec demande que la cible de 12 % d'aires protégées en forêt boréale continue s'applique tant au niveau de la forêt boréale commerciale que de la forêt boréale non commerciale. Cette cible est un minimum qui ne constitue pas un engagement de conservation découlant du Plan Nord. L'équipe de rétablissement du caribou forestier doit être partie prenante de la stratégie de désignation des aires protégées en milieu boréal.

4 | PLANIFICATION ECOLOGIQUE

RECOMMANDATION 12

Nature Québec recommande que le processus de planification écologique débute dès 2011 et cible prioritairement les secteurs où des fortes pressions de développement sont présentes. À terme, la planification écologique doit s'appliquer sur l'ensemble du territoire d'application du Plan Nord, tant pour orienter la conservation du territoire que pour orienter son développement.

RECOMMANDATION 13

Nature Québec demande au gouvernement de garantir un budget de 100 millions de dollars sur 5 ans, ce dès le prochain budget du Québec et afin d'obtenir les moyens nécessaires à la réalisation d'une planification écologique sur le territoire du Plan Nord.

RECOMMANDATION 14

Nature Québec est d'avis qu'une consultation publique devrait avoir lieu concernant la stratégie de mise en œuvre de la future loi encadrant l'engagement gouvernemental afin de se prononcer sur les éléments précis de la planification écologique.

5 | IMPLICATION DES PREMIERES NATIONS, DES INUITS ET DES COMMUNAUTES NORDIQUES NON-AUTOCHTONES

RECOMMANDATION 15

Nature Québec est d'avis que les Premières Nations, les Inuits, et les communautés nordiques non-autochtones doivent être partie prenante de la planification écologique, notamment dans l'identification et la gestion des zones de conservation et de développement non industriel d'intérêt.

6 | ACCESSIBILITE ET OUVERTURE DU TERRITOIRE

RECOMMANDATION 16

Nature Québec considère que le principe 9 « S'assurer d'améliorer l'accessibilité du territoire pour concrétiser diverses possibilités de développement et de conservation actuelles et futures » ne devrait pas se retrouver au sein du document de consultation, tel que présenté. Nous recommandons également que le développement du secteur des transports fasse l'objet d'une évaluation environnementale stratégique pour l'ensemble du territoire d'application du Plan Nord.

1 | L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF INTERNATIONAL DE CONSERVATION DE NAGOYA

1.1 | UNIQUEMENT DES AIRES PROTÉGÉES POUR NAGOYA

L'échéancier prévu pour l'atteinte de l'objectif international de conservation établi à Nagoya est décrit dans le document de consultation. Les cibles proposées par le gouvernement sont les suivantes :

- *D'ici 2015, créer de nouvelles aires protégées sur l'ensemble du territoire du Plan Nord. Les aires protégées devront couvrir [...] une superficie d'au moins 12 % de ce territoire.*
- *D'ici 2020, mettre en réserve [...], à des fins de conservation de la biodiversité, de protection de l'environnement et pour des activités de développement non industrielles, au moins 5 % de la superficie du territoire du Plan Nord.*

Le gouvernement considère actuellement que « *la mise en œuvre de ces diverses mesures contribuera à ce que le Québec puisse, sur l'ensemble du territoire du Plan Nord, atteindre, d'ici l'an 2020, l'objectif international de conservation du milieu terrestre adopté en octobre 2010 à Nagoya par les 193 pays parties à la Convention sur la diversité biologique, soit 17 %.* »

La décision adoptée lors de la 10^e conférence des parties stipule que : « *D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres [...] sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin.* »³

L'interprétation de cette décision internationale conduit aujourd'hui le gouvernement du Québec à considérer les terres mises en réserve comme une autre mesure de conservation effective pouvant répondre à l'exigence de Nagoya.

Cependant, Nature Québec est d'avis que seules les aires protégées strictes reconnues par l'Union internationale pour la conservation de la nature (ci-après UICN) doivent être prises en compte dans l'objectif de Nagoya. D'ailleurs, lors de la 10^e conférence des parties à Nagoya, l'UICN demandait aux parties présentes d'adopter le libellé suivant pour l'objectif 11 du Plan stratégique de la Convention sur la diversité biologique (CDB) (2011-2020) : « *D'ici à 2020 au plus tard, au moins 25 % des superficies terrestres et d'eaux intérieures, et 15 % des superficies marines et côtières, en particulier les zones d'une importance particulière pour la diversité biologique, auront été conservées par le biais de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées et administrées efficacement et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin.* »⁴ **La communauté scientifique internationale recommandait donc uniquement les aires protégées pour atteindre l'objectif de Nagoya, ce que Nature Québec appuie.** De plus, l'UICN demandait aux signataires de privilégier et d'accélérer

³ Convention sur la diversité biologique, 2010. *Décision adoptée par la conférence des parties à la conservation sur la diversité biologique à sa dixième réunion.* 15 pages.

⁴ UICN, 2010. *Améliorer la contribution des aires protégées à la conservation de la biodiversité : le rôle du programme de travail sur les aires protégées (PTAP) de la CDB.* Déclaration de position. Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, dixième réunion. 9 pages.

l'expansion de la couverture d'aires protégées, en recourant à la vaste gamme de catégories de gestion des aires protégées de l'UICN, afin d'inclure les aires qui entretiennent des espèces menacées, de renforcer la protection des zones clés pour la biodiversité, en particulier dans les biomes sous-représentés (par exemple, écosystèmes marins et d'eaux intérieures, îles, montagnes, forêts tropicales humides, herbages tempérés et forêts boréales)⁵.

Ainsi, **l'UICN recommande d'utiliser seulement les aires protégées comme moyen d'atteindre la cible de Nagoya de la surface terrestre protégée, et ce, particulièrement en ce qui concerne la forêt boréale.** L'exploitation industrielle de cette forêt, permise dans les terres mises en réserve, et la comptabilisation de ces réserves dans l'atteinte de l'objectif de Nagoya nous apparaît contradictoire en regard de la position de l'UICN. Cela constituerait un recul important en matière de conservation.

Par ailleurs, nous tenons à rappeler que lors du dévoilement des nouvelles orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées, en mai 2011, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ne considérait que les aires protégées pour atteindre l'objectif de Nagoya : *« Par ailleurs, cette stratégie gouvernementale s'inscrit dans la foulée des objectifs fixés en octobre 2010, lors de la 10^e Conférence des Parties tenue à Nagoya, au Japon. Les 165 pays ayant ratifié la Convention sur la diversité biologique, dont le Canada, ont alors convenu de porter l'ensemble des aires protégées à 10 % du territoire en milieu marin et à 17 % du territoire en milieu terrestre d'ici 2020.⁶ »*

Enfin, une question se pose quant aux catégories d'aires protégées privilégiées pour atteindre la cible de Nagoya. Dans les orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées (avril 2011), il est écrit : *« Dans la zone nord, créer des aires protégées sur une superficie équivalant à au moins 12 % de ce territoire, notamment par la protection d'écosystèmes aquatiques d'importance écologique et de grands écosystèmes peu ou pas représentés en mettant, entre autres, à contribution les aires des catégories IV à VI de l'UICN⁷ »*. Nature Québec considère que seules les aires protégées de catégories strictes (I, II et III) devraient être utilisées dans l'atteinte de l'objectif de Nagoya. Les catégories plus permissives comme les catégories IV, V et VI doivent être utilisées pour compléter le réseau écologique, jouer un rôle tampon, et assurer la connectivité entre des aires protégées strictes.

⁵ UICN, 2010. *Op.cit.*

⁶ MDDEP, 2011. *Orientations stratégiques pour atteindre 12 % d'aires protégées au Québec en 2015. Aires marines protégées : le Québec devancera de cinq ans la cible de Nagoya.* Communiqué de presse

⁷ MDDEP, 2011. *Orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées. Le Québec voit grand. Période 2011-2015.* 8 pages.

1.2 | 20 % D'AIRES PROTEGEES D'ICI 2020

Atteindre Nagoya sur le territoire du Plan Nord demeure, somme toute, un objectif plus facilement réalisable que dans le sud du Québec. D'ailleurs, les nouvelles orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées n'établissent aucune cible quantifiable d'aires protégées⁸ pour la zone sud, en raison notamment de la tenure majoritairement privée du territoire et de la forte occupation du sol.

Considérant ce contexte particulier et l'engagement du Québec d'atteindre 17 % de la surface terrestre protégée sur l'ensemble de la province d'ici 2020, Nature Québec considère qu'un effort supplémentaire dans le nord de la province doit être accompli afin de respecter cette entente internationale, tout en maintenant des efforts accrus pour augmenter les aires protégées dans le sud du Québec.

Lors de la conférence de Nagoya, rappelons que les experts scientifiques demandaient à ce que les parties s'engagent à atteindre une cible plus importante que celle du 17 % adoptée. L'Union internationale pour la conservation de la nature proposait que 25 % des zones terrestres soient des zones de conservation d'ici 2020.⁹ Le gouvernement du Québec doit donc aller au-delà de la cible adoptée.

Dans l'état actuel des choses, on ne peut parler d'atteinte de l'objectif de Nagoya si on ne réalise pas au moins 20 % d'aires protégées dans le territoire d'application du Plan Nord. La réalisation de 20 % d'aires protégées au nord du 49^e parallèle permettrait d'obtenir une moyenne globale d'un peu plus de 17 % d'aires protégées à l'échelle de l'ensemble du Québec, rejoignant donc la cible de Nagoya.

RECOMMANDATION 1

Nature Québec demande au gouvernement de considérer uniquement les aires protégées strictes (catégories I, II et III) reconnues par l'UICN, dans l'atteinte de l'objectif international de conservation établi à Nagoya et d'augmenter cet objectif de façon à ce que les aires protégées occupent 20 % de la superficie du territoire du Plan Nord d'ici 2020.

⁸ *Idem.*

⁹ IUCN. 2010. *Enhancing the contribution of Protected Areas to Biodiversity Conservation. The role of the CBD Programme of Work on Protected Areas (POWPA)*. Position paper. Tenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD COP10), 18-29 October, 2010, Nagoya, Japan. 7 pages.

1.3 | DES AIRES PROTEGEES DES AUJOURD'HUI

Alors que nous participons actuellement à la consultation publique sur l'engagement gouvernemental visant à consacrer 50 % de la superficie du territoire du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles, les annonces de projets de développement vont bon train sur le territoire : Wisco, Jilin Jien Nickel Industries, etc.

Ne devrions-nous pas également enclencher le pas vers des projets de conservation du territoire ? Nature Québec considère que de nombreux territoires d'importance pour la biodiversité sont déjà connus et devraient être protégés dès maintenant. Il est grand temps que la première grande aire protégée pour le caribou forestier voit le jour. **Les propositions des Cris de Waswanipi et Nemaska pour protéger la vallée de la Broadback doivent aller de l'avant.** D'autres territoires d'intérêt sont également bien documentés : la Nastapoka¹⁰, etc.

RECOMMANDATION 2

Nature Québec demande à ce que le gouvernement mette en réserve à des fins d'aires protégées des territoires d'importance déjà identifiés, et ce, dans les plus brefs délais.

¹⁰ Nature Québec, 2008. *Projet de parc national des Lacs-Guillaume-Delisle-et-à-l'Eau-Claire*, mémoire présenté au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, dans le cadre d'audiences publiques. 9 pages.

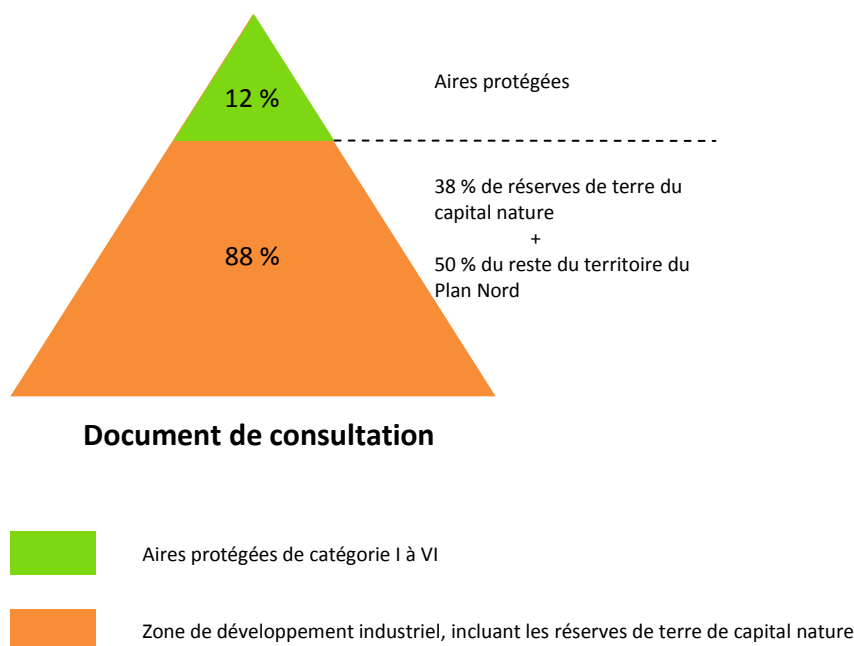
2 | LA CRÉATION DE « RÉSERVES DE TERRES DU CAPITAL NATURE » : ACTUELLEMENT INACCEPTABLE

Au-delà de la cible visée de 12 % d'aires protégées d'ici 2020, le gouvernement du Québec prévoit la mise en place d'un nouveau statut juridique, appelé *réserve de terre du capital nature*, sur 38 % du territoire du Plan Nord pour compléter l'engagement gouvernemental de consacrer 50 % de la superficie du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles.

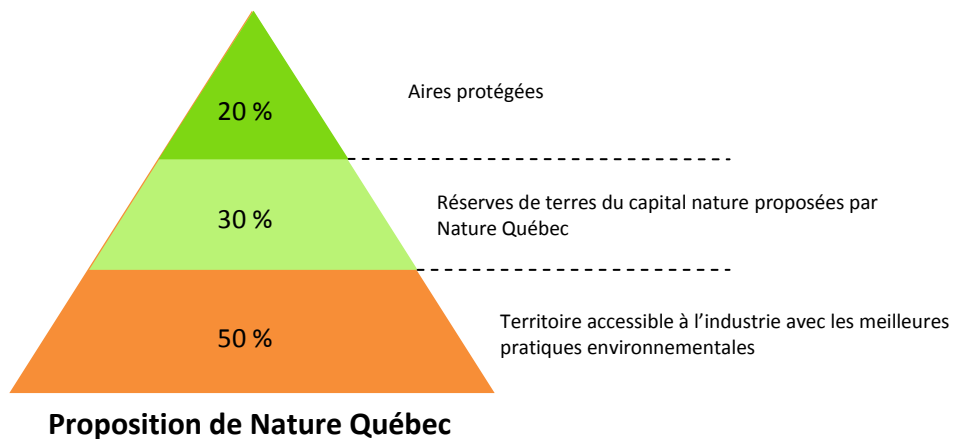
Ce statut s'appliquera pour les zones de conservation et de développement non industriel d'intérêt. Le gouvernement du Québec considère donc que les aires protégées et les réserves de terres du capital nature seront les deux outils de conservation qui seront utilisés pour respecter l'engagement initial.

Nature Québec constate néanmoins que le nouveau statut légal de « réserves de terres du capital nature » ne représente en rien un outil de conservation. Il présente une connotation fort trompeuse. Alors que ce terme évoque une préservation des milieux naturels, il permet au contraire la réalisation d'activités industrielles (foresterie, exploration minière, etc.) et est doté d'un caractère réversible qui permet de modifier les limites de cette réserve si un potentiel de développement minier se révèle.

Pour résumé, le document de consultation présente une vision que nous pouvons schématiser de la façon suivante :



En comparaison, la vision de Nature Québec peut être schématisée de la façon suivante :



- Zone de conservation stricte : aires protégées I, II et III
- Zone de conservation où le développement récréotouristique et la mise en valeur du milieu naturel sont privilégiés : réserves de terres du capital nature
- Zone de développement industriel

CONSTAT

Nature Québec s'oppose au statut de « réserve de terre du capital nature », tel que présenté. Ce statut est irrecevable sur le plan de la conservation des écosystèmes et du maintien de la biodiversité et ne peut satisfaire l'engagement gouvernemental de soustraire de l'activité industrielle 50 % du territoire d'application du Plan Nord.

Dans les sections suivantes, Nature Québec présente les aspects qui démontrent l'incompatibilité de ce statut avec un objectif de conservation et propose des modifications profondes pour réorienter les réserves de terres du capital nature dans une vocation non industrielle et une perspective de conservation.

2.1 | ACTIVITES D'EXPLORATION MINIERE AU SEIN DES RESERVES

2.1.1 | ENCADREMENT DE L'EXPLORATION MINIERE AU QUÉBEC

Les activités d'exploration minière *dont l'intensité n'entraîne pas d'impacts significatifs sur la biodiversité* seront autorisées dans les futures réserves de terres du capital nature. Cependant, aucun critère n'est présentement défini dans le document de consultation afin de juger du degré d'impact des activités d'exploration minière sur la biodiversité.

Les travaux d'exploration engendrent des impacts significatifs sur l'environnement et les populations. Machineries lourdes, décapages, forages, excavations, déboisements, chemins de bois, levés aéroportés en basses altitudes, campements de 4 à 100 personnes, etc. : toutes ces activités peuvent occasionner des impacts significatifs sur l'environnement et les populations. Les impacts sont d'autant plus grands lorsque les projets d'exploration atteignent, après quelques années, des stades intermédiaires ou avancés, ou lorsque plusieurs dizaines de projets s'additionnent dans un même secteur géographique (impacts cumulatifs).

Pour Nature Québec, qui est l'un des organismes fondateurs de la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !*, il est hautement anormal que l'encadrement des travaux d'exploration ne soit pas mieux défini dans la *Loi sur les mines* ou dans le document de consultation présentement à l'étude. À titre d'exemple, il nous apparaît aberrant qu'une grande majorité des travaux d'exploration minière ne soient pas soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation environnementale en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE)¹¹. Un tel certificat d'autorisation est normalement exigible pour toutes activités susceptibles d'émettre « un rejet de contaminants dans l'environnement » ou de mener à « une modification de la qualité de l'environnement »¹². Nul doute que plusieurs des travaux énumérés ci-dessus satisfont à l'un de ces critères. Or, les registres publics du MDDEP révèlent, à titre d'exemple, que seule une quinzaine de projets d'exploration ont fait l'objet d'un certificat d'autorisation environnementale dans le secteur de la Baie-James entre 2006 et 2008¹³, alors que plus de 300 projets d'exploration y étaient actifs au cours de la même période¹⁴.

Les dispositions actuelles de la LQE et de son règlement d'application¹⁵ ne nous semblent donc pas adéquates et adaptées à la réalité d'aujourd'hui. Depuis quelques années, les travaux d'exploration ont plus que triplé sur le territoire québécois. La croissance est encore plus forte sur le territoire du Plan Nord.

¹¹ La soustraction de la plupart des travaux d'exploration minière à l'obligation d'un certificat d'autorisation environnementale est inscrite dans les articles 1, 2 et 3 du Règlement relatif à l'application de la loi de la qualité de l'environnement. Voir également la Directive 019 sur l'industrie minière du MDDEP, p.2-3.

¹² Article 22, *Loi sur la qualité de l'environnement*.

¹³ Voir registres publics du MDDEP : www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/projet-sud.htm et www.mddep.gouv.qc.ca/regions/region_10/industriel/Document.asp?tag=210,%3E,NOM_INTERVENANT. Certains projets ont reçu plus d'une autorisation.

¹⁴ Notre estimé, en fonction des rapports annuels du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF).

¹⁵ Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (R.Q. c.Q-2, r.1.001).

Outre Nature Québec et la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !*, des organismes cris et inuits insistent également sur la nécessité de mieux encadrer les travaux d'exploration minière. Ces organismes ont fait valoir leurs recommandations dans le cadre des récentes consultations sur le projet de loi 14 visant à modifier la *Loi sur les mines* du Québec¹⁶.

Pour ces raisons, nous recommandons, d'une part, de redéfinir les différents types de travaux d'exploration selon le degré de risques et d'impacts qu'ils représentent pour l'environnement et les populations et, d'autre part, d'assujettir une plus grande proportion de ces travaux à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation environnementale suivant l'article 22 de la LQE. Nous recommandons également que le MDDEP puisse assujettir certains travaux d'exploration intermédiaires et avancés à une évaluation environnementale et à des consultations publiques, ce qui n'est pas possible actuellement.

Le gouvernement du Québec pourrait s'inspirer des recommandations d'Écojustice et de la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !*, lesquels proposent aussi une classification à trois niveaux des travaux d'exploration selon leur degré d'avancement et selon leurs impacts potentiels (voir en annexe). Écojustice et la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !* s'appuient sur des critères déjà présents dans d'autres cadres réglementaires du Québec et du Canada pour définir les trois niveaux d'exploration (préliminaire, intermédiaire et avancée)¹⁷.

RECOMMANDATION 3

À l'instar de l'Ontario qui, dans sa nouvelle loi sur les mines, prévoit une classification des travaux d'exploration à trois niveaux (préliminaire, intermédiaire et avancée), en fonction de leurs impacts potentiels, Nature Québec recommande au gouvernement du Québec d'établir une classification des travaux d'exploration selon leur degré d'impacts potentiels sur l'environnement et les populations, pour l'ensemble du territoire.

Avant tout travaux, le MDDEP doit être informé de la nature des activités d'exploration minière prévues. Les travaux d'exploration intermédiaire et avancée devraient faire l'objet de l'obtention d'un certificat d'autorisation suivant l'article 22 de la LQE, et dans certains cas, d'une évaluation environnementale et de consultations publiques.

¹⁶ Voir les mémoires déposés dans le cadre des récentes consultations sur le projet de loi 14 visant à modifier la *Loi sur les mines* du Québec.

¹⁷ Écojustice. 2009. *Pour que le Québec ait meilleure mine. Réforme en profondeur de la loi sur les mines du Québec*. Notamment, au Québec : le chapitre 1 de la *Loi concernant les droits sur les mines* du Québec (L.R.Q., c. D-15; modifiée par L.Q. 2007, c. 12), l'article 46 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q., c. C-61.01), la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (L.R.Q., E-12.01), la Directive 019 sur l'industrie minière du MDDEP, le Règlement sur les conditions sanitaires des campements industriels ou autres (L.R.Q., c. Q-2, r.3), les articles 21, 21, 27 et 28 de la *Loi sur les forêts* (L.R.Q. chapitre F-4.1), la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (D. 468-2005, 05-05-18), ainsi que l'article 108 du Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure (c. M-13.1, r.2) et les articles 69 et 70 de la *Loi sur les mines* du Québec; Ailleurs au Canada : la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique* au Yukon, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* dans les Territoires du Nord-Ouest.

Considérant la vocation de conservation de la biodiversité des réserves, l'encadrement de l'exploration minière par le MDDEP aurait pour objectif de déterminer si l'activité pourrait être permise ou non dans ces territoires et, le cas échéant, selon quelles conditions. Rappelons que les activités d'exploration permises dans les réserves seraient celles dont l'intensité n'entraîne pas d'impacts significatifs sur la biodiversité. En ce sens, plusieurs critères devraient être pris en compte lors de cette prise de décision, notamment le degré d'intensité des travaux prévus, la vulnérabilité des écosystèmes touchés et les impacts cumulatifs liés à la réalisation de plusieurs travaux dans un même secteur. En ce qui concerne la vulnérabilité des écosystèmes et des espèces, rappelons que Weir *et al.*¹⁸ ont conclu que l'exploitation d'une mine occasionne des impacts significatifs sur le caribou forestier, lequel évite et diminue l'utilisation de son habitat dans un rayon de 4 km entourant la mine. En ce qui concerne l'impact cumulatif, il est essentiel d'abandonner une approche « mine par mine » ou « site par site » qui ne tient pas compte de cet aspect. Aussi, l'ensemble de la zone d'influence écologique d'un site minier doit être considéré. L'Institut Pembina et l'Initiative boréale canadienne rapportent notamment que le Global Forest Watch Canada applique une zone tampon de 10 km autour d'un site minier, de façon à prendre en considération l'empreinte écologique des mines existantes.

RECOMMANDATION 4

Afin de combler les lacunes dans les connaissances actuelles, Nature Québec recommande la mise sur pied d'une étude indépendante afin d'évaluer les impacts des différents niveaux de travaux d'exploration minière sur les écosystèmes et la biodiversité, incluant les impacts cumulatifs. Les résultats de cette étude pourront servir à définir des critères spécifiques pour mieux encadrer les travaux d'exploration et minimiser leurs impacts sur l'environnement et les populations au sein des réserves de capital nature.

À l'instar des recommandations formulées par Écojustice et la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !*, Nature Québec recommande également de modifier la *Loi sur les mines* de sorte que l'État puisse désormais disposer, en tout temps, de l'information nécessaire concernant la localisation et la nature des travaux d'exploration minière en cours sur le territoire québécois. À ce titre, **un registre public pourrait être établi de façon relativement simple en exigeant des entreprises qu'elles soumettent au MDDEP, 30 jours avant la réalisation de leurs travaux, un avis incluant une brève description de la localisation, de la nature et de la durée des travaux prévus.** À partir de cette information, le MDDEP pourrait suivre les travaux d'exploration minière en temps réel, mener des inspections de façon beaucoup plus régulière, et ainsi s'assurer que les travaux d'exploration ne contreviennent pas à la réglementation, ni aux objectifs de conservation et de préservation de la biodiversité¹⁹.

¹⁸ Weir, J.N., S.P. Mahoney, B. McLaren et S.H. Ferguson. 2007. Effects of Mine Development on Woodland Caribou Rangifer tarandus Distribution », *Wildlife Biology* 13(1): 66-74.

¹⁹ Par exemple sur une base aléatoire, en conduisant des inspections annuelles sur 5 % des projets en cours.

RECOMMANDATION 5

Nature Québec recommande la mise sur pied d'un registre public des travaux d'exploration minière en cours sur le territoire de sorte que le gouvernement puisse disposer, en tout temps, de l'information nécessaire concernant la localisation et la nature des travaux en cours. À l'aide de cette information, le MDDEP pourrait mener les activités de suivi et de contrôle nécessaires afin de s'assurer de la conformité des travaux avec la réglementation et avec les objectifs de préservation de la biodiversité.

2.1.2 | GESTION DES CONFLITS D'USAGE, PRÉSÉANCE DES TITRES MINIER

Il est actuellement très difficile d'atteindre les objectifs de planification et d'aménagement intégré du territoire, notamment à cause de la préséance de la *Loi sur les mines* et des titres miniers par rapport à d'autres droits d'utilisation et d'occupation du territoire. À quelques exceptions près, le projet de loi 14 actuellement à l'étude et visant à modifier la *Loi sur les mines* maintient le statu quo de la préséance minière²⁰.

Nature Québec estime que le déséquilibre occasionné par la *Loi sur les mines* est incohérent avec les objectifs de conservation et de protection de la biodiversité. Ce déséquilibre risque également d'être problématique pour les autres utilisateurs du territoire (pourvoyeurs, municipalités, communautés autochtones, etc.) lorsque leurs droits et intérêts seront incompatibles avec ceux des détenteurs de titres miniers.

À l'instar de la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !*, Nature Québec recommande de créer de nouveaux mécanismes afin d'arrimer l'activité minière aux différentes utilisations possibles du territoire. À ce titre, nous recommandons que le gouvernement se dote de la possibilité d'imposer **un délai de validité maximal** pour des titres miniers existants lorsque ceux-ci entrent en conflit avec d'autres usages potentiels du territoire (p.ex. : aires protégées, réserves de terres de capital nature, pourvoies, autres projets de développements, etc.).

Dans certains cas, le gouvernement pourrait permettre aux titulaires de claims miniers d'effectuer, **sur une période de 3 à 4 ans, et sous certaines conditions**, des travaux d'exploration dans le but d'y caractériser le potentiel minéral. Si des ressources minérales sont identifiées par l'entreprise²¹, Nature Québec propose alors qu'une évaluation environnementale et des consultations publiques soient tenues par le gouvernement afin de déterminer quel usage du territoire est le plus approprié, et à quelles conditions. Si aucune ressource minérale n'est identifiée, les titres miniers sont alors retirés et le territoire visé est automatiquement intégré à l'usage alternatif souhaité.

²⁰ Les exceptions concernent les « périmètres urbains » et les zones de « villégiature », lesquels représentent actuellement environ 1 % du territoire québécois. Dans ces zones, le projet de loi 14 prévoit de nouveaux pouvoirs pour les municipalités et les MRC.

²¹ Telles que définies par les normes de L'Institut canadien des mines, de la métallurgie et du pétrole, lesquelles servent également aux autorités des marchés canadiens.

Aussi, considérant la vocation de conservation de la biodiversité des réserves de terres du capital nature, l'interdiction de *claim* le territoire devrait être effective dès l'établissement d'une de ces réserves, à l'instar des aires protégées.

RECOMMANDATION 6

Nature Québec recommande la mise sur pied d'un mécanisme légal qui permettrait à l'État d'imposer un délai de validité maximal pour des titres miniers existants lorsque ceux-ci entrent en conflit avec d'autres usages potentiels du territoire, notamment l'établissement d'aires protégées et l'aménagement du territoire à des fins de protection et de préservation de la biodiversité.

Lors de ce délai, l'État pourrait permettre aux titulaires de *claims* miniers d'effectuer, sous certaines conditions, des travaux d'exploration dans le but d'y caractériser le potentiel minéral. Si un potentiel minéral est identifié selon des normes reconnues, Nature Québec propose alors qu'une évaluation environnementale et des consultations publiques soient tenues afin de déterminer quel usage du territoire est le plus approprié, et à quelles conditions. Si aucun potentiel minéral n'est identifié, les titres miniers sont alors retirés et le territoire visé serait automatiquement libéré pour l'usage alternatif souhaité.

Nature Québec demande également qu'il soit interdit d'attribuer de nouveaux *claims* à l'intérieur des réserves de terres du capital nature, dès la mise en réserve de ces territoires. Pour les *claims* existants, ceux-ci devraient assujettis au délai ci-dessus mentionné. Seules les activités de faibles impacts sur la biodiversité pourraient être permises pendant ce délai.

Enfin, lors de l'autorisation de projets d'exploration minière, Nature Québec, à l'instar d'autres groupes²², considère qu'il est nécessaire que des montants associés à la restauration des sites d'exploration soit exigés. L'exploration minière peut avoir de nombreux impacts sur l'environnement et l'abandon d'un site inflige un coût à notre société que nous n'avons pas à assumer.

RECOMMANDATION 7

Nature Québec recommande au gouvernement que les frais associés à la restauration des sites d'exploration minière soit exigés avant la réalisation des travaux, sous peine de révocation des titres miniers et de sévères pénalités financières.

²² Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !* (mémoires de mai 2010 et août 2011); International Boreal Conservation Campaign et Initiative boréale canadienne. 2008. *Conflits soulevés par l'exploration minérale dans la forêt boréale du Canada*.

2.2 | ACTIVITES D'EXPLOITATION FORESTIERE AU SEIN DES RESERVES

2.2.1 | NOTION D'ACTIVITÉS INDUSTRIELLES

Le document de consultation gouvernemental est intitulé *Engagement gouvernemental visant à consacrer 50 % de la superficie du territoire du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles*. Les réserves de terres du capital nature sont un des deux statuts (avec les aires protégées) envisagés pour atteindre cet engagement. Toutefois, **la notion d'activité industrielle dans ces réserves doit être remise en question**. Les activités forestières « qui occasionnent des pertes significatives aux écosystèmes et à la biodiversité » seront interdites. Puisque le futur régime forestier du Québec prévoit la mise en place d'un aménagement durable des forêts qui puisse « contribuer à la conservation de la diversité biologique » (*Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* [LADTF], art. 2), cela revient à dire que l'exploitation forestière serait acceptée au sein des réserves. **Pour Nature Québec, l'exploitation forestière qui sera réalisée sur le territoire en vertu de la LADTF demeure une activité industrielle à part entière.**

D'ailleurs, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune parle également de « l'industrie forestière » lorsqu'il mentionne l'aménagement écosystémique réalisé par les entreprises afin d'obtenir une certification forestière²³.

Lors de la consultation publique tenue à Saguenay, les représentants ministériels ont mentionné : « Je répète et je vais le répéter souvent ce soir, l'activité forestière est une activité industrielle, sauf qu'à l'intérieur du territoire des mises en réserve de 50 %, cette activité industrielle réalisée selon la Loi sur l'aménagement durable des forêts et selon la stratégie et la réglementation en conséquence seront permises. [...] Donc **activité industrielle : Oui, permise : Oui** » (vidéo 43:20).

Cela pose donc un problème important. **La foresterie, telle qu'envisagée dans les réserves de terres du capital nature, est une activité industrielle**. Nous ne pouvons considérer que ces réserves remplissent donc l'engagement gouvernemental de consacrer 50 % du territoire à des *types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles*.

2.2.2 | LE CARIBOU FORESTIER : UNE ESPÈCE PARAPLUIE

Actuellement, les activités forestières ayant cours sur le territoire du Plan Nord se déroulent dans la partie commerciale de la forêt boréale continue. Ce territoire correspond en grande partie à l'habitat du caribou forestier, espèce désignée vulnérable au Québec.

La caribou forestier est considéré comme une espèce parapluie pour la forêt boréale du Québec. C'est une espèce à grand domaine vital qui est très sensible aux perturbations humaines dans son habitat.

²³ Source : <http://recherched.gouv.qc.ca/internet/cached.do?idx=0&id=286921&query=industrie%20foresti%E8re%20am%E9nagement%20durable>

Ainsi, en maintenant le caribou forestier, on s'assure de protéger la plupart des autres espèces de cet écosystème.

Compte tenu du rôle de conservation de la biodiversité des réserves de terres du capital nature, nous recommandons ainsi au gouvernement de considérer le caribou forestier comme un enjeu essentiel dans la gestion des réserves de terres du capital nature en milieu boréal. La question que nous devons nous poser est simple : quelle crédibilité le gouvernement du Québec pourra-t-il avoir si l'engagement de conserver 50 % du territoire du Plan Nord se traduit par le déclin des populations de caribou forestier ?

Le programme de rétablissement de la population boréale du caribou des bois au Canada, actuellement en consultation, apporte des éléments importants qui justifient une fois de plus **l'importance d'exclure les activités forestières des terres du capital nature pour la préservation de cette espèce**. La menace la plus importante pour le caribou provient de *l'altération de l'habitat (perte, dégradation ou fragmentation) due aux activités humaines d'utilisation des terres*.²⁴ Parmi ces activités humaines, la foresterie contribue majoritairement à la dégradation de l'habitat du caribou forestier²⁵.

Ainsi, dans ce programme de rétablissement, un seuil de perturbation (naturelles et anthropiques) de 35 % dans l'habitat du caribou forestier présente un risque de 40 % que la population locale ne soit pas autosuffisante, ce qui demeure un risque élevé. Les conditions optimales sont présentes lorsque seulement 10 % de l'habitat du caribou forestier est perturbé, ce qui correspond à une probabilité d'autosuffisance de 90 % de la population. En prenant en considération ces nouvelles connaissances, **Nature Québec pense qu'il est nécessaire d'interdire les activités forestières dans l'ensemble des réserves de terres du capital nature**.

L'objectif d'atteindre 12 % d'aires protégées en forêt boréale continue est loin de satisfaire l'objectif de conserver l'habitat essentiel du caribou forestier. Mathématiquement, les 66 373 km² d'aires protégées prévues d'ici 2015 en zone boréale ainsi que le maintien de la forêt boréale non commerciale (qui englobe la majorité de ces superficies d'aires protégées) sont insuffisants pour garantir la survie du caribou forestier. Afin de donner une chance au caribou de se rétablir, les activités forestières doivent être proscrites dans les réserves de terres du capital nature.

RECOMMANDATION 8

Nature Québec considère que les activités forestières régies par la LADTF constituent une activité industrielle à part entière. Par conséquent, ces activités doivent être interdites dans les réserves de terres du capital nature de façon à respecter l'engagement gouvernemental. Cette interdiction est une condition *sine qua non* au maintien du caribou forestier et par extrapolation à la conservation de la biodiversité dans la forêt boréale continue.

²⁴ Environnement Canada, 2011. *Programme de rétablissement de la population boréale du caribou des bois (Rangifer tarandus caribou) au Canada [Proposition]*. Série de programmes de rétablissement de la Loi sur les espèces en péril. Environnement Canada, Ottawa. Vi + 62 pages.

²⁵ *Idem*.

2.3 | DUREE DE MISE EN RESERVE, REVERSIBILITE ET FLEXIBILITE

Le document de consultation énonce neuf principes sur lesquels repose la démarche du gouvernement. Parmi ces principes, le principe 8 prévoit *une démarche axée sur des processus dynamiques, solidement encadrés, avec un caractère de flexibilité permettant, au besoin, de s'adapter à l'évolution des réalités changeantes de la société (réalités sociales, culturelles, environnementales et économiques), l'objectif étant de pallier diverses situations non prévisibles au moment d'une prise de décision d'affectation territoriale liée à la mise en œuvre de l'engagement gouvernemental ou qui, bien que prévisibles, étaient inexistantes au moment de prendre des décisions.*

Ainsi, en lien avec le principe 8 du présent document, le caractère réversible ou de flexibilité de certaines mises en réserve de terres du domaine de l'État, en tout ou en partie, va s'appliquer dans la mesure où les balises permettant ce déclassement seront connues au départ. Nature Québec demeure inquiet quant à l'utilisation qui pourrait être faite de cette mesure surtout lorsque l'on peut lire : « La décision gouvernementale pourrait prévoir des conditions particulières liées à la révision de la durée de la mise en réserve sur certaines parties de territoire, **par exemple à l'égard des activités minières pour lesquelles un stade décisionnel d'exploitation aurait été atteint** ».

La durée de mise en réserve est quant à elle absente du document de consultation. De façon générale, la révision d'une mise en réserve ne pourrait avoir lieu avant que ne se soit écoulée une certaine période à définir. Cette absence de balise en ce qui a trait à la durée de mise en réserve ne peut être compatible avec une perspective de conservation à long terme.

RECOMMANDATION 9

Nature Québec demande que la durée de mise en réserve soit établie pour une période minimale de 20 ans et que les processus de révision et réversibilité des réserves soient encadrés de façon à ce que le développement économique ne prime pas sur la conservation dans ces zones.

3 | LA FORÊT BORÉALE DU QUÉBEC : UN ÉCOSYSTÈME UNIQUE À PROTÉGER

3.1 | MAINTIEN DE LA LIMITE NORDIQUE DE LA FORÊT COMMERCIALE

Il est surprenant de constater que le document de consultation ne fait aucune mention de la limite nordique de la forêt commerciale à l'exception de son apparition sur la carte de la page 21 dudit document.

Pourtant, le maintien de cette limite nordique et de la préservation de cette partie de la forêt boréale continue est un enjeu majeur dans le contexte de l'engagement gouvernemental visant la conservation de 50 % du territoire.

Alors que cette question est absente du document de consultation, le Plan Nord identifie plusieurs actions prioritaires au niveau de cette zone de la forêt boréale continue²⁶ :

- *Poursuivre les travaux du comité scientifique sur la limite nordique des forêts attribuables.*
- *Élaborer une stratégie d'aménagement durable des forêts situées au nord de la limite nordique des forêts attribuables, y compris une adaptation nordique du concept de la forêt de proximité.*

Il est donc envisagé d'ouvrir ce territoire vierge à l'industrie forestière alors qu'il avait été retiré de l'exploitation forestière en raison de la non durabilité des opérations dans cette zone nordique. Les conclusions du comité scientifique ayant mené à l'établissement de la limite nordique étaient claires : *[La zone au nord de la limite] est celle où la combinaison des éléments du milieu est la plus contraignante, l'exploitation sur une base industrielle pourrait y mettre en péril le maintien de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers ainsi que la conservation de la biodiversité*²⁷. Ainsi, il apparaît que tout travaux d'exploitation forestière dans la forêt boréale non-commerciale, même sous le régime de la LADTF aurait des impacts significatifs sur la biodiversité. **Nature Québec ne peut donc que contester toute tentative d'ouverture de ce territoire (via un recul de la limite nordique) pour l'exploitation forestière.**

²⁶ Gouvernement du Québec. 2011. Faire le Nord ensemble, Le chantier d'une génération. 174p.

²⁷ Ministère des Ressources Naturelles. 2000. La limite nordique des forêts attribuables. Rapport final du comité.
<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/consultation/consultation-delimitation-limite.jsp>

Cette ouverture serait une perte en conservation alors que le Plan Nord se veut un modèle en cette matière.

RECOMMANDATION 10

Nature Québec demande au gouvernement de se prononcer clairement en interdisant toute activité forestière au nord de la limite nordique des forêts attribuables actuelle et d'attribuer un statut de protection à cette partie septentrionale de la forêt boréale continue.

3.2 | S'ASSURER QUE 12 % DE LA SUPERFICIE DE LA FORÊT BOREALE CONTINUE SOIT EN AIRES PROTEGEES : UN ENGAGEMENT LARGEMENT INSUFFISANT

Le gouvernement québécois vise la création d'aires protégées sur 12 % de la superficie de la forêt boréale continue d'ici 2015, représentant un gain envisagé de 2,5 % d'aires protégées, comparativement à la situation actuelle. Cet engagement ne peut être considéré comme un engagement significatif envers la conservation de 50 % du territoire visé par le Plan Nord.

En avril 2011, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs annonçait les orientations stratégiques du gouvernement en matières d'aires protégées. Celles-ci prévoient notamment l'atteinte de 12 % d'aires protégées dans la zone centre du Québec, c'est-à-dire la zone boréale, d'ici 2015.

Rappelons aussi qu'en 2004, la recommandation 4.3 issue du rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mieux connu sous le nom de rapport Coulombe stipulait : « *Que 12 % de la superficie de chacune des provinces naturelles situées en forêt boréale québécoise fasse partie du réseau des aires protégées d'ici 2010.* ».

Le gouvernement du Québec ne peut donc pas considérer l'annonce de protéger 12 % de la forêt boréale continue du Québec comme une annonce de conservation dans le cadre du Plan Nord. Cette cible ne permet que d'honorer des engagements passés.

En 2011, les aires protégées couvrent 9,5 % de la forêt boréale continue, dont 14,7 % de la forêt boréale non-commerciale et 6,1 % de la forêt boréale commerciale²⁸. Face à ces chiffres, le constat est clair : **la forêt boréale commerciale est sous-représentée en aire protégée ce qui nous semble en contradiction avec les orientations de la Stratégie d'aménagement durable des forêts (Défi : un aménagement forestier qui assure la durabilité des écosystèmes [Orientation 3, objectifs 1, 2 et 3]), l'entente sur la forêt boréale (Objectifs b et c) et le programme de certification FSC (Forest**

²⁸ Source : MDDEP.

Stewardship Council). La vision de conservation de la forêt boréale commerciale proposée dans le présent document de consultation semble donc d'arrière garde.

Nature Québec est inquiet d'observer qu'aucune cible n'est présentée en ce qui concerne spécifiquement la forêt boréale commerciale. Pire encore, plusieurs commentaires émis par les représentants ministériels lors des consultations publiques suggèrent que les aires protégées dans la zone boréale affecteront le moins possible la zone commerciale :

« Dans beaucoup de situations, les aires protégées ne visent pas le milieu forestier. Nous visons des aires protégées représentatives, comme la représentativité concerne des milieux aquatiques, des milieux humides, des milieux improductifs, il y a un bon pourcentage de nos aires protégées qui n'affecte pas l'aspect forestier. »

« Si on regarde la portion au sud, on regarde la densité puis la dimension des aires protégées, ici aussi on est au cœur de la forêt commerciale, en Outaouais, en Mauricie et tout ça, il est sûr que les gros gains en termes de territoires, regardez là où ils se sont faits, ils se sont faits largement au nord des limites forestières commerciales attribuables. Il faut pas être un grand devin pour dire que ça va être probablement la tendance qui va se maintenir aussi. Donc en termes de gains notoires, en termes de superficie, c'est probablement largement au nord de la limite des CAAF que ça va se faire. »

Cette stratégie d'aires protégées en milieu boréal doit rejoindre également la stratégie de rétablissement du caribou forestier. Comme il a été mentionné précédemment, les cibles de conservation présentement établies sont insuffisantes pour garantir le maintien et le rétablissement du caribou forestier (section 2.2.2).

Ainsi le programme de rétablissement fédéral rappelle qu'il sera nécessaire de déterminer et de désigner des aires protégées ayant un habitat important pour le caribou boréal. Au niveau québécois, l'équipe de rétablissement du caribou forestier est composé d'un groupe de mise en œuvre sur les aires protégées. L'avancée de leurs travaux devrait donc également être prise en considération pour orienter les décisions en matière d'aires protégées dans la zone boréale.

RECOMMANDATION 11

Nature Québec demande que la cible de 12 % d'aires protégées en forêt boréale continue s'applique tant au niveau de la forêt boréale commerciale que de la forêt boréale non commerciale. Cette cible est un minimum qui ne constitue pas un engagement de conservation découlant du Plan Nord. L'équipe de rétablissement du caribou forestier doit être partie prenante de la stratégie de désignation des aires protégées en milieu boréal.

4 | UNE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE POUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DU PLAN NORD

Une des mesures les plus intéressantes du document de consultation est certainement la planification écologique du territoire du Plan Nord. Cependant, plusieurs éléments restent à éclaircir.

L'échéancier gouvernemental prévoit débiter la planification écologique du territoire « *d'ici 2015* ». Dans le document de consultation, on retrouve également la mention suivante : « *Les travaux d'acquisition de connaissances écologiques et les exercices de planification écologique seront entrepris dès 2011. Ces travaux seront réalisés progressivement en privilégiant d'abord les zones de plus grande sensibilité et celles soumises aux plus fortes pressions de développement.* ». Le calendrier concernant le démarrage de la planification écologique semble donc incertain. Pour Nature Québec, cette méthode de planification territoriale qui place le milieu naturel et les services qu'il nous rend au cœur de l'aménagement du territoire est une priorité pour le futur projet de loi. **Il est essentiel que ce processus soit implanté dès aujourd'hui afin d'orienter le développement et la conservation sur le territoire.**

La portée de la planification écologique est actuellement floue. Il n'est pas clairement écrit à quels fins sera utilisé cet outil d'aménagement du territoire dans le cadre du Plan Nord. Est-il seulement envisagé pour déterminer les zones à conserver ? Pour Nature Québec, cette précision est importante car elle est à la base de la crédibilité de cette démarche. **La planification écologique doit encadrer et orienter l'ensemble des activités sur les 1 200 000 km² du territoire concerné par le Plan Nord.**

Certaines déclarations effectuées lors des consultations publiques remettent en question la crédibilité de cette démarche : « *Je ne vous cacherai pas – puis je termine là-dessus –, par exemple, inutile de vous dire qu'on a parlé à Hydro-Québec. On ne veut pas commencer, on veut savoir de la part d'Hydro quels sont les plans pour les prochaines années, pour ne pas avoir des aires protégées, nécessairement, pour savoir est-ce qu'il va y avoir un barrage ou une demande de barrage et, ainsi de suite. Et on a réussi, je pense, à s'assurer qu'il n'y ait pas de conflit trop évident au départ.* » Rappelons que les décisions concernant les usages et vocations du territoire doivent découler de la planification écologique. Les aspects économiques ne doivent pas être considérés de prime abord.

RECOMMANDATION 12

Nature Québec recommande que le processus de planification écologique débute dès 2011 et cible prioritairement les secteurs où des fortes pressions de développement sont présentes. À terme, la planification écologique doit s'appliquer sur l'ensemble du territoire d'application du Plan Nord, tant pour orienter la conservation du territoire que pour orienter son développement.

Le document de consultation présente également des lacunes en ce qui concerne le financement des différentes mesures, et plus particulièrement, la planification écologique. Aucune indication ne s'y retrouve. Le Plan Nord précise que parmi les 1,2 milliard d'investissements annoncés par le gouvernement de 2011 à 2016, 370 millions de dollars sont prévus *pour les infrastructures concernant le logement, la santé, l'éducation, la culture et la création de parcs et d'aires protégées*²⁹. Le tableau 1 de ce document détaille encore davantage les investissements prévus et annoncent un budget de 24,1 millions sur cinq ans pour les parcs. Ainsi, aucun montant spécifique ne semble avoir été octroyé pour la planification écologique du Plan Nord. Considérant l'enjeu que représente la réalisation de la planification écologique sur l'ensemble de ce territoire, un budget prévisionnel pluriannuel devrait être présenté afin de s'assurer que les ressources nécessaires seront octroyées.

À ce titre, l'expérience ontarienne dans le cadre de la planification du Grand Nord ontarien est intéressante. Le conseil consultatif du Grand Nord recommandait en 2009 que le gouvernement ontarien adopte un budget nécessaire à la réalisation de la planification du territoire dans le Grand Nord en prévoyant des investissements de l'ordre de 100 millions de dollars pour une période de 5 ans³⁰.

RECOMMANDATION 13

Nature Québec demande au gouvernement de garantir un budget de 100 millions de dollars sur 5 ans, ce dès le prochain budget du Québec et afin d'obtenir les moyens nécessaires à la réalisation d'une planification écologique sur le territoire du Plan Nord.

Actuellement, le Ministère réalise des travaux d'acquisition de connaissances biophysiques du territoire dans le cadre de la préparation de l'*Atlas sur la biodiversité nordique*. La planification écologique est un concept qui englobe bien plus que les considérations écologiques d'un territoire et des investissements importants devraient être faits dans les sciences humaines et sociales pour compléter les connaissances du territoire.

Somme toute, la planification écologique est abordée de façon très succincte dans le document de consultation. Quelles données seront utilisées ? Quel système de valeurs sera emprunté ? Comment les projets de nature industrielle seront-ils pris en considération ? Quelle sera l'implication des communautés locales dans ce processus ? Quel arrimage est prévu avec les exercices de planification du territoire existant (schéma d'aménagement et de développement, etc.) ? Tout reste à définir.

En ce qui concerne les secteurs de conservation, plusieurs paramètres devraient être pris en considération dans la prise de décision, tels que la superficie des secteurs à protéger, la connectivité des zones, etc.

²⁹ Gouvernement du Québec, 2011. *Faire le Nord ensemble, Le chantier d'une génération*. 174 pages.

³⁰ Far North Planning Advisory Council, 2009. *Consensus Advice To The Ontario Minister Of Natural Resources*. 21 pages.

De la même façon, pour s'assurer que sur le 50 % du territoire restant, un développement durable et intégré des ressources ait lieu, la proximité avec les infrastructures existantes et les communautés locales doivent être pris en compte afin d'éviter la fragmentation du territoire, etc.

RECOMMANDATION 14

Nature Québec est d'avis qu'une consultation publique devrait avoir lieu concernant la stratégie de mise en œuvre de la future loi encadrant l'engagement gouvernemental afin de se prononcer sur les éléments précis de la planification écologique.

5 | L'IMPLICATION DES PREMIÈRES NATIONS, DES INUITS ET DES COMMUNAUTÉS NORDIQUES NON-AUTOCHTONES DANS L'IDENTIFICATION ET LA GESTION DES TERRITOIRES À PROTÉGER

La conservation et le développement durable du nord ne peuvent se faire sans la participation active des résidents du territoire, autochtones et non-autochtones. Au-delà du respect de l'obligation constitutionnelle de consulter **les Premières Nations, les Inuits et les communautés nordiques non-autochtones, tous ces groupes doivent être partie prenante de la planification écologique**, notamment de l'identification des zones de conservation.

Le document de consultation est très évasif sur la gouvernance et la gestion des réserves de terres du capital nature. Il est possible de lire que « *La mise en réserve de terres du domaine de l'État, bien que décrétée par le gouvernement, fera une large part à la participation des divers acteurs, dont les élus des communautés régionales et locales et des communautés autochtones concernées, ainsi qu'à celle des divers organismes (gouvernementaux et non gouvernementaux) chargés de la gestion et de la mise en valeur du territoire et des ressources, du développement économique et social, de la protection de la biodiversité et de l'environnement.* »

Les processus de concertation avec les Premières Nations, les Inuits et les communautés nordiques non-autochtones doivent être au cœur de la mise en valeur de ce territoire à des fins récréotouristiques, entre autres. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit également maintenir une implication étant donné la vocation de conservation de ce territoire.

RECOMMANDATION 15

Nature Québec est d'avis que les Premières Nations, les Inuits, et les communautés nordiques non-autochtones doivent être partie prenante de la planification écologique, notamment dans l'identification et la gestion des zones de conservation et de développement non industriel d'intérêt.

6 | COMMENTAIRES GÉNÉRAUX : AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DU TERRITOIRE

Le principe 9 de la mise en œuvre de l'engagement gouvernemental est de *s'assurer d'améliorer l'accessibilité du territoire pour concrétiser diverses possibilités de développement et de conservation actuelles et futures.*

La présence de ce principe au cœur de l'engagement de conserver 50 % du territoire est discutable. Les routes et chemins ont de nombreux impacts environnementaux. D'ailleurs, une étude de Bourgeois et al.³¹ présente les impacts des routes forestières : *destruction et fragmentation des habitats, mortalité due aux collisions avec les véhicules, modification du comportement animal, altération de l'environnement physique et chimique, propagation d'espèces exotiques et utilisation anthropique croissante du territoire. De plus, le développement rapide du réseau routier dans des régions éloignées élimine les opportunités de protéger des territoires intacts et des forêts vierges.*

Ainsi, le développement du réseau des transports sur le territoire du Plan Nord doit être envisagé avec précaution en prenant en considération les différents modes de transport existant, l'impact cumulatif des infrastructures, etc.

RECOMMANDATION 16

Nature Québec considère que le principe 9 « S'assurer d'améliorer l'accessibilité du territoire pour concrétiser diverses possibilités de développement et de conservation actuelles et futures » ne devrait pas se retrouver au sein du document de consultation, tel que présenté. Nous recommandons également que le développement du secteur des transports fasse l'objet d'une évaluation environnementale stratégique pour l'ensemble du territoire d'application du Plan Nord.

³¹ Bourgeois L., D. Kneeshaw et G. Boisseau, 2005. Les routes forestières au Québec : les impacts environnementaux, sociaux et économiques. *Revue Vertigo*, vol. 6, n° 2, septembre 2005. <http://vertigo.revues.org/4352>

CONCLUSION

Pour Nature Québec, l'engagement gouvernemental de protéger 50 % du territoire du Plan Nord demeure un objectif réalisable d'ici 2035. Toutefois, le présent document de consultation énonçant les orientations pour y parvenir n'est pas à la hauteur de cet engagement.

Pour que le Québec puisse se prévaloir d'être un chef de file international en matière de conservation, de profondes modifications doivent être apportées aux orientations proposées.

Au sein du présent mémoire, Nature Québec recommande au gouvernement du Québec de nouvelles mesures visant à ce que la conservation de 50 % du territoire du Plan Nord soit au cœur du futur projet de loi.

Nos propositions ont été formulées de façon à garantir qu'une partie importante de la forêt boréale sera conservée, que des aires protégées couvriront une superficie suffisante sur le territoire du Plan Nord, et que le développement de ce territoire se fasse de façon durable et intégrée.

Nous espérons que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs accueillera favorablement ces recommandations et en tiendra compte dans l'intérêt général pour obtenir une réelle conservation sur 50 % du territoire d'application du Plan Nord.

ANNEXE

1 | REDÉFINITION DES DIFFÉRENTS TYPES DE TRAVAUX D'EXPLORATION³²

Redéfinir et préciser la nature des travaux d'exploration afin de mieux les encadrer au plan législatif, et afin de mieux tenir compte des différents degrés d'impacts et de risques sociaux et environnementaux inhérents à leur réalisation. Les travaux d'exploration sont subdivisés en trois catégories, selon leur degré d'impacts et de risques sur l'environnement et les populations.

Exploration préliminaire

- a. Levés cartographiques, géologiques, géophysiques, géochimiques et biogéochimiques n'impliquant pas la réalisation de travaux d'exploration intermédiaire ou avancée, tels qu'énumérés ci-dessous.

Exploration intermédiaire

- b. Tout travail de forage, de décapage ou d'excavation impliquant l'utilisation de machinerie lourde, dont le poids excède 2 tonnes métriques.
- c. Tout déplacement ou échantillonnage de sols ou de roches au-delà de 1000 m³, ou sur une superficie de plus de 1 hectare.
- d. Tout déboisement nécessaire aux travaux miniers (chemins d'accès, campements, sites de forage, décapage, héliport, etc.), dont la superficie cumulative est supérieure à 1 hectare sur l'ensemble des claims miniers visés par lesdits travaux.
- e. Tous vols répétés en basses altitudes (moins de 600 m) dans un même secteur, à raison de 6 heures de vols ou plus par jour, pendant plus de 5 jours consécutifs ou cumulatifs à l'intérieur d'une période de 30 jours.
- f. Tout campement d'exploration utilisé par plus de 4 personnes pendant plus de 200 jours/personnes à l'intérieur d'une période de 1 an.

Exploration avancée

- g. Tout travail de forage, de décapage ou d'excavation impliquant le forage de plus de 15 000 mètres linéaires à l'intérieur d'une période de 1 an, le déplacement de sols ou de roches au-delà de 10 000 m³, ou le décapage sur une superficie de plus de 4 hectares.
- h. Tout déboisement nécessaire aux travaux miniers (chemins d'accès, campements, sites de forage, décapage, héliport, etc.) et dont la superficie cumulative est supérieure à 4 hectares sur l'ensemble des claims miniers visés par lesdits travaux.
- i. Tous vols répétés en basses altitudes (moins de 600 m) dans un même secteur, à raison de 6 heures de vols ou plus par jour, pendant plus de 20 jours consécutifs ou cumulatifs à l'intérieur d'une période de 60 jours.
- j. Tout campement d'exploration utilisé par plus de 8 personnes pendant plus de 2000 jours/personnes à l'intérieur d'une période de 1 an.
- k. Le fonçage de rampes, de galeries, de puits et autres ouvrages connexes.

³² Écojustice, 2008. *Pour que le Québec ait meilleure mine*. Réforme en profondeur de la Loi sur les mines du Québec. 39 pages.

- I. Tout travail nécessitant l'achat, la destruction ou la relocalisation d'un ou plusieurs immeubles appartenant à des tiers, incluant les habitations et les institutions publiques.

Les critères servant à subdiviser ces différentes catégories de travaux d'exploration s'inspirent des définitions et des critères déjà présents dans d'autres textes réglementaires et législatifs au Québec et au Canada³³, de même que par les décisions et les recommandations émises par les différents organismes encadrés par ces lois et règlements.

[Ajout à la *Loi sur les mines*, chapitre I]

2 | AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE POUR L'EXPLORATION INTERMÉDIAIRE ET AVANCÉE

Quiconque entend procéder à des travaux d'exploration intermédiaire ou avancée doit obtenir au préalable un certificat d'autorisation environnementale. Ce dernier est émis par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), suivant l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec.

[Modification des articles 1, 2 et 3 Règlement relatif à l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, section I]

3 | ÉTUDE D'IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT POUR L'EXPLORATION AVANCÉE

Permettre au ministre du MDDEP d'exiger la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement pour un projet d'exploration avancée, lorsqu'une instance locale ou régionale concernée en fait la demande (ex : municipalité, collectivité autochtone, etc.). Le cas échéant, le ministre est tenu d'exécuter la demande et applique la procédure d'évaluation environnementale prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec.

[Ajout *Loi sur la qualité de l'environnement*, chapitres I et II; Ajout Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement]

³³ Notamment, au Québec : le chapitre 1 de la *Loi concernant les droits sur les mines du Québec* (L.R.Q., c. D-15; modifiée par L.Q. 2007, c. 12), l'article 46 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q., c. C-61.01), la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (L.R.Q., E-12.01), la Directive 019 sur l'industrie minière du MDDEP, le Règlement sur les conditions sanitaires des campements industriels ou autres (L.R.Q., c. Q-2, r.3), les articles 21, 21, 27 et 28 de la *Loi sur les forêts* (L.R.Q. chapitre F-4.1), la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (D. 468-2005, 05-05-18), ainsi que l'article 108 du Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure (c. M-13.1, r.2) et les articles 69 et 70 de la *Loi sur les mines* du Québec; Ailleurs au Canada : la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique* au Yukon, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* dans les Territoires du Nord-Ouest.

4 | ÉTUDE D'IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT POUR L'EXPLOITATION MINIÈRE

Assujettir tous les projets d'exploitation minière à la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec. À ce titre, éliminer le seuil de déclenchement de ladite procédure, qui est présentement fixé arbitrairement à 7000 tonnes de production par jour pour les mines de métaux.

[Modification de l'article 2 Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement]

5 | RENDRE RÈGLEMENTAIRES LES DIRECTIVES SUR L'INDUSTRIE MINIÈRE

Rendre règlementaire la directive 019 sur l'industrie minière ainsi que la directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier afin de leur donner force de lois et d'obliger leur application pour tous les projets miniers.

[Ajout *Loi sur la qualité de l'environnement*, chapitre I]