

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 129

LOI SUR LA CONSERVATION DU PATRIMOINE NATUREL

soumis par

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

Le 4 décembre 2002

En commission parlementaire

Présentation de l'UQCN

L'UQCN est née en 1981 avec le nom *Front commun québécois sur les espaces verts et les sites naturels*, indication que dès le départ l'organisme donnait une priorité aux aires protégées; il importe de souligner que cela était en complémentarité avec un autre objectif, soit le développement durable, en principe les activités sur le reste du territoire. Le défi de sensibiliser le public aux valeurs de la protection de territoires témoins, il y a 20 ans, était énorme; il reste encore très important.

Le fait que la carte routière du Québec, et le vocabulaire d'une bonne partie de la population, comportaient pendant longtemps l'utilisation de l'expression «parc des Laurentides», «parc de la Vérendrye», etc., pour désigner ce qui sont actuellement connues comme les réserves fauniques, maintenait une ambiguïté dans l'esprit de ces citoyens. Un phénomène culturel important confondait et confond toujours des territoires appelés «parcs» mais qui ne constituent pas des aires qui sont protégées de l'exploitation industrielle; à cet égard, ces réserves fauniques sont toutes sujettes à des opérations forestières, entre autres.

Le petit réseau de parcs québécois s'est rendu en 1989 à une quinzaine de sites couvrant moins que 0,5% du territoire, alors que les réserves fauniques, bien connues et maintenues sur les cartes routières, couvrent un territoire de 15 à 20 fois plus important. En 2002, le Québec possède encore moins de 1% de son territoire sous un statut juridique de protection intégrale; deux grands territoires visant à reconnaître les aires de mise bas du caribou, dans le Nord, et une grande partie de l'île d'Anticosti, où on vise à protéger le cerf de Virginie, une espèce introduite, et où la coupe forestière a été pratiquée à grande échelle¹, sont ajoutés par le gouvernement à ce qu'il appelle son réseau, pour atteindre quelque 2,8% du territoire officiellement reconnu comme aires protégées.

En dépit de ces retards dans la reconnaissance des enjeux, en juin 2000 le gouvernement a annoncé son intention de protéger 8% de son territoire de toute activité industrielle avant 2005. Il s'agissait d'un engagement historique pour une province qui jusque là ne donnait pas d'indication d'une reconnaissance du rôle essentiel des aires protégées dans le développement du territoire. Il s'agit de la Stratégie québécoise sur les aires protégées (SQAP).

Les interventions de l'UQCN en matière d'aires protégées en milieu forestier

En 1989, l'UQCN a participé au lancement du programme *Espaces menacés* du Fonds mondial pour la nature (WWF) à travers le Canada, en soulignant l'héritage culturel «distinct» du Québec à cet égard; une partie importante de la population avait le

¹ Elle l'est encore, dans une proportion moindre, pour aménager l'habitat faunique.

sentiment que les forêts et leur faune étaient inépuisables, garantes de chasse, de pêche et d'emploi en perpétuité. Pendant 10 ans, le WWF-Québec a travaillé pour mettre de l'avant ce dossier et pour sensibiliser la population et les gouvernements successifs à l'importance de créer un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité de la province.

L'UQCN a maintenu sa collaboration avec le WWF pendant la décennie 1990, et a mené ses propres campagnes. En 1997, les deux organismes ont publié un répertoire *Les milieux naturels du Québec méridional : Première approximation*, qui identifiait plusieurs centaines de sites qui mériteraient un statut de protection, dont l'île René-Levasseur et les Monts Groulx au complet.

En même temps, le magazine *Franc-Vert* de l'UQCN servait de tribune pour une couverture assez régulière de la situation. Des éditoriaux et des articles en 1997, 1998 et 1999 soulevaient des questions de la gestion forestière déficiente, de l'absence d'aires protégées etc. À deux reprises pendant cette période, les membres de l'UQCN, en assemblée générale annuelle, ont adopté des résolutions autorisant leurs représentants à poursuivre les efforts visant l'établissement d'un véritable réseau d'aires protégées et d'une gestion forestière plus respectueuse des écosystèmes et des espèces qui y vivent.

Introduction

L'UQCN accueille avec plaisir l'engagement du gouvernement dans l'effort visant à créer d'ici 2005 un réseau d'aires protégées constituant un outil de protection et de conservation de base. Nous savons depuis quelque temps que le ministère de l'Environnement travaille à formuler une législation qui permettra de bien encadrer la période de «transition» qui risque de s'avérer difficile. Nous avons lu le projet de Loi 129 dans cette perspective. Il nous semble assez bien conçu. Il nous semble cependant nécessaire de suggérer quelques améliorations, sans pour autant questionner le fondement même de la loi.

Nous trouvons un peu curieux l'ordre des sections de la Loi, mais présumons qu'il s'agit d'une approche à caractère légal. Nous prenons note de l'absence de toute référence à la *Loi sur les parcs*; nous présumons que ceci est parce qu'aucune modification n'y est opérée par la présente loi, mais nous y revenons en commentant les articles 28, 33 et 94. Nos préoccupations pour le processus de consultation du public se trouvent donc, pour des raisons quelconques, à l'article 39ss. Ceci est également le cas lorsque l'on recherche l'encadrement de la création de réserves basées sur la représentativité des territoires en cause; le Titre II, Chapitre I, Section 1, Article 13, et passim, mettent un accent sur le rare ou l'exceptionnel, sans renvoi au représentatif, soit aux articles 27 et suivants. Finalement, le concept d'aménagement mérite un peu d'attention, à notre avis.

Nos commentaires vont se rapporter tout d'abord par thèmes et dans un second temps par articles.

Consultation : L'UQCN estime que pour les articles suivants les termes « consultés » et « consultation » devraient remplacer les termes « concertation » et « collaboration ».

Article 6 : «consulté»

Article 14 : «concertation»

Articles 27-28 : «collaboration»

Article 28 : «consultées»

Titre IV, Chapitre I, Section I, Article 39ss : «consultation»

Cette série d'articles débute de façon à permettre des changements aux aires protégées après simple consultation du ministre responsable. Nous ne trouvons pas les conditions précises qui règlent de tels changements.

À l'article 14, le changement possible déjà souligné est, du moins il pourrait être interprété ainsi, complété par ce qui paraît être une restriction sur les pouvoirs du ministre responsable. Il est censé «dresser le plan d'un milieu naturel» en «concertation» avec la FAPAQ et le MRN. Nous proposons que le sens de cet article est que le ministre responsable devrait consulter la FAPAQ et le MRN, ce qui serait tout à fait normal. **Nous proposons que le terme «concertation» soit remplacé par le terme «consultation».**

Les articles 27 et 28 soutiennent le processus de restriction des pouvoirs du ministre responsable, en ajoutant le concept de «coordination». Encore une fois, le sens ici est présumément la consultation de ces partenaires, alors que l'introduction d'un nouveau terme suggère quelque chose de différent. **Nous proposons que le mot «collaboration» soit remplacé par le mot «consultation».** Autrement, les articles suggèrent que le ministre responsable ne possède pas les pouvoirs que la loi veut lui attribuer. La préoccupation possible des autres ministères en cause ne devrait pas constituer un problème; le pouvoir du ministre responsable décrit dans ces articles est conditionné par l'approbation du gouvernement....

De façon plus spécifique, en faisant référence au Titre IV, Chapitre I, Section I, nous aimerions suggérer une modification qui tient compte de l'expérience récente d'activités sur la Côte-Nord et en Abitibi. Dans le premier cas, les ministres responsables de la SQAP (MENV, FAPAQ, MRN) ont annoncé des propositions d'aires protégées, sans avoir pu tenir des séances d'information et de consultation dans la région concernée. Dans le deuxième cas, les responsables de la SQAP ont pu tenir des séances d'information, et solliciter des propositions du milieu, mais ne semblent pas se préparer à consulter la population avant le dépôt des propositions retenues, ni sur la méthodologie employée servant à justifier ces choix.

Nous croyons que le processus de consultation du public prévue par la loi devrait inclure : (1) le travail interministériel «normal» préparatoire à une intervention publique; (2) une tournée d'information dans la région concernée, qui fait part à la population des territoires sous considération; (3) un retour à la population en cours d'analyse pour consultation sur les sites candidats et sur les contraintes. Une telle procédure correspond, elle, non seulement aux besoins de transparence, mais, probablement plus important, elle servirait comme outil de sensibilisation des populations

régionales aux valeurs de la conservation, dans un contexte qui tiendrait compte en même temps des problématiques économiques et sociales des régions.

Nous sommes conscients qu'une telle procédure, qui révèle les sites visés, pourrait encourager une certaine spéculation, entre autre minière, sur ces territoires. Il nous paraît important, pour éviter cela, que le processus soit soutenu par un pouvoir de «mise en réserve» de ces territoires contre des claims, etc.. C'est justement le but premier de cette loi que de développer des modalités de mise en réserve pour permettre le développement du réseau d'aires protégées au Québec, et cette «mise en réserve» additionnelle ne nous paraît pas très problématique.

En matière d'expropriation, une telle réserve existe déjà et elle peut être établie pour une durée de 2 ans. Nous proposons qu'une telle disposition soit envisagée.

Aménagement

Le terme peut comporter des ambiguïtés, connaissant l'histoire des dernières décennies au Québec, où la notion d'aménagement, forestier surtout, comportait un sous-entendu, soit la capacité de la société à faire mieux que la nature. Nous croyons que cette tendance est maintenant en grande partie chose du passé, mais le terme porte avec lui une histoire.

Article 8, 2 : Il n'est pas évident pourquoi le ministre responsable voudrait entreprendre de l'aménagement de milieux naturels. Il s'agirait de situations tout à fait exceptionnelles. **Nous recommandons d'encadrer davantage ce pouvoir.**

Articles 36,2 et 51,2 : Ici, l'article vise explicitement «l'aménagement forestier», et **nous recommandons fortement que le terme soit changé, au minimum en enlevant l'adjectif «forestier», mais probablement en visant un autre terme, par exemple, la «gestion active»,** terme qui, selon notre information, figure dans le travail de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada (2000).

Cet article est constitué d'un libellé qui nous préoccupe grandement. Les activités d'aménagement qui pourraient être invoquées pour «maintenir la biodiversité» constitueraient un retour à la période où la société pensait pouvoir faire mieux que la nature. Le but principal des aires protégées visées par la loi est de laisser libre cours à la nature, y compris aux feux et aux épidémies; les territoires en cause devront être assez grands pour assurer le maintien de la biodiversité et des processus écosystémiques malgré ces «catastrophes naturelles», et constituer ainsi des témoins vis à vis desquels pourront être comparés justement les territoires «sous aménagement».

Nous proposons donc de restreindre la portée de la clause, en permettant, par exemple, l'aménagement ou la gestion active de composantes d'un écosystème qui sont menacées et/ou remarquables; les aires protégées ne sont pas des lieux pour des exercices d'aménagement traditionnel, exercices qui visaient et visent toujours à favoriser des espèces abondantes, potentiellement commercialisables, comme le cerf de Virginie (cf. Anticosti), l'orignal ou la truite mouchetée. Même la référence aux «besoins

domestiques» ne devraient pas permettre aux voisins des aires protégées de se considérer en droit de les utiliser à des fins dépassant de loin des besoins essentiels, comme ce fut (et c'est encore?) le cas du parc de Saint-Bruno. Il s'avèrerait donc utile de maximiser les éléments de contrôle pour encadrer ce type d'usage.

Commentaires et recommandations article par article

Article 2 : Les réserves aquatique et réserve de la biodiversité

Les réserves écologiques constituent des aires protégées servant « à *conserver dans leur état naturel, le plus intégralement possible et de manière permanente, des éléments constitutifs de la biodiversité, notamment par la protection des écosystèmes et des éléments ou processus qui en assurent la dynamique* ».

Nous recommandons que les réserves de biodiversité et réserves aquatique devraient également viser à « *conserver intégralement et de manière permanente* » la biodiversité et les processus qui y sont associés.

Articles 8 : Outils de mise en place des aires protégées : modes de financement

1° ...« *accorder des subventions à ces fins* » ;

2° ...« *établir et réaliser des programmes d'aide financières ...pour soutenir la création, la conservation, la surveillance et la gestion des réserves naturelles en milieu privé* »;

Quelles sont les mesures financières associées à la mise en place de la présente loi? Le financement de certaines activités constitue une condition essentielle à la réalisation de l'établissement d'un réseau d'aires protégées au Québec. Ce même réseau adéquatement financé pourra soutenir le développement économique des régions. **Les activités suivantes devraient être soutenues financièrement :**

Programme de financement pour les activités régionales

- **Activités de sensibilisation aux rôles des aires protégées, à la biodiversité, à la conservation du patrimoine naturel québécois et mondial ;**
- **Activités des concertation régionale favorisant l'établissement du réseau québécois des aires protégées ;**

Ces activités pourraient être assurées par des organisations régionales ou nationales extérieures au gouvernement. Elle devrait se situer en amont du processus d'établissement de statuts permanents

Activités attribuables au ministère

- Activités liées au Plan de développement et de mise en œuvre et au Plan de conservation des aires protégées ;
- Activités liées à la recherche scientifique et à l'éducation dans les aires protégées ;
- Activités liées au contrôle, au suivi et aux études d'impacts environnementaux à l'intérieur des aires protégées ;
- Activités liées à la coordination nationale du réseau des aires protégées.

Article 13 et suivants : Les milieux naturels désignés par un plan

« *Le ministre peut désigner un milieu naturel qui se distingue par la rareté ou par l'intérêt exceptionnel que présente l'une de ses caractéristiques biophysique et en dresser le plan.* »

L'UQCN reconnaît comme un pas important ce nouveau pouvoir conféré au ministre de l'Environnement du Québec. Les éléments rares ou exceptionnels du patrimoine québécois doivent être prioritairement traités. Toutes activités humaines susceptibles de mettre en péril ces milieux devraient être interdites. L'article 19 complète ce pouvoir, en lui accordant un pouvoir d'intervention en cas d'urgence.

Articles 27 : mise en réserve et statut provisoire de protection des réserves écologiques

« Dans le but de protéger un territoire sur lequel il entend proposer la constitution d'une réserve écologique, le ministre peut dresser le plan de cette aire et lui conférer un statut provisoire de protection à titre de réserve écologique projetée ».

L'UQCN reconnaît l'importance de la mise en réserve de territoires voués à l'obtention d'un statut de protection. **L'UQCN considère qu'il s'avère valable de mettre en place un processus de consultation entre les ministères concernés afin de dresser le plan de la réserve écologique projetée.**

L'UQCN recommande également que des représentants de la société civile tels que les organismes de faune, les organismes environnementaux, les gestionnaires régionaux du territoire puissent être consultés, à cette étape du processus, notamment sur la sélection des territoires, le choix du statut ou des statuts de protection ainsi que sur les plans de conservation.

Articles 28 : mise en réserve et statut provisoire de protection des réserves de biodiversité, de réserves aquatiques et de paysages humanisés

« Dans le but de protéger un territoire en vue de la constitution d'une nouvelle aire protégée, ... conférer un statut provisoire de protection ... ».

L'UQCN reconnaît l'importance de la mise en réserve de territoires voués à l'obtention d'un statut de protection. **L'UQCN considère qu'il s'avère valable de mettre en place un processus de consultation entre les ministères concernés afin de dresser le plan de la réserve écologique projetée.**

Cependant, **l'UQCN recommande que des représentants de la société civile tels que les organismes de faune, les organismes environnementaux, les gestionnaires régionaux du territoire puissent être consultés, à cette étape du processus, notamment sur la sélection des territoires, le choix du statut ou des statuts de protection ainsi que sur les plans de conservation.**

Articles 29 : mise en réserve et statut provisoire de protection des nouvelles aires protégées d'une durée de 4 ans, renouvelable

« Ces renouvellement ne peuvent avoir pour effet de porter la durée d'une mise en réserve à plus de 8 ans, à moins qu'une prolongation de celle-ci ne soit autorisée par le gouvernement ».

L'UQCN reconnaît l'importance de permettre une période de transition afin qu'un territoire non protégé devienne un territoire sous statut de protection. Cependant, **l'UQCN recommande que cette période de transition ne se prolonge pas au-delà de 6 années**. Soit pour une première période de 4 ans et conditionnellement pour 2 années supplémentaires, ceci en tenant compte de la réalité touchant certaines activités devant être faites avant l'attribution d'un statut permanent. Au-delà de ces 6 années le statut provisoire devrait devenir un statut permanent. **L'UQCN propose que la référence à des renouvellements du statut provisoire soit enlevée** (en reconnaissant les pouvoirs d'exception du gouvernement à cet effet), pour éviter un blocage dans l'objectif de création ou non d'aires protégées.

Articles 34 : les plans de conservation

L'UQCN reconnaît l'importance de la planification de la mise en œuvre et du développement des nouvelles aires protégées. Cependant, **l'UQCN recommande que ces plans de conservation, lors de la consultation de la population à différentes étapes, soient inclus dans les éléments sur lesquels porte la consultation publique**.

L'UQCN est en accord avec l'intégration des activités permises et interdites dans le plan de conservation pour les territoires mis en réserve, sauf en ce qui concerne la prospection minière. La liste des activités devraient faire l'objet d'une consultation publique.

Articles 35 : les activités interdites à l'intérieur des territoires à statut provisoire ou réservé à des fins de réserves écologiques

L'UQCN croit qu'il est tout à fait pertinent d'interdire les activités identifiées à l'intérieur de l'article 35 de la présente loi. Cependant, **l'UQCN recommande que toutes activités servant à exploiter les forces hydrauliques et toute production commerciale ou industrielle d'énergie soient également prosrites de ces territoires dans cet article, tel que prévu déjà dans l'article 36**.

Articles 36 : les activités interdites à l'intérieur des territoires à statut provisoire ou réservé à des fins de réserves de biodiversité et de réserves aquatiques

L'UQCN croit qu'il est tout à fait pertinent d'interdire les activités identifiées à l'intérieur de l'article 36 de la présente loi. Cependant, **l'UQCN recommande qu'aucune nouvelle activité d'exploration minière, gazière ou pétrolière, de recherche de saumure ou de réservoir souterrain, de prospection de fouille ou de sondage, non prévue préalablement à la mise en réserve, ne soit permise**. Pour ces activités, prévues préalablement, à la mise en réserve du territoire, les conditions suivantes devront être appliquées : dans l'optique de la planification d'activités d'extraction minière sur le territoire mis en réserve, le processus doit prévoir la mise sur pied d'études d'impact environnemental concernant les dites activités, l'identification de territoires

supplémentaires, équivalents en terme de superficie ou de représentativité, mis en réserve servant à compenser les aires affectées par ces opérations, et la restauration, ultérieure, des sites affectés par ces activités.

De plus, l'UQCN recommande que le libellé suivant : 1° « sont également permises, sous réserve des conditions de réalisation contenues dans le plan de conservation, les activités d'aménagement forestier effectuées pour répondre à des besoins domestiques et celles réalisées aux fins de maintenir la biodiversité »... soit remplacé par celui-ci :

1° « sont également permises, sous réserve des conditions de réalisation contenues dans le plan de conservation, les activités pour répondre à des besoins domestiques et les activités de gestion réalisées aux fins de maintenir la biodiversité d'éléments rares, menacés ou exceptionnels ».

Articles 39 et suivants : les consultations publiques

L'UQCN croit qu'il est tout à fait pertinent d'intégrer des processus de consultations publiques mais demeure convaincu que ces dernières devraient être établies préalablement à la mise en place de statut provisoire en intégrant, entre autres, le choix préliminaire des territoires avant les sélections finales.

Articles 51 : les activités interdites à l'intérieur des territoires à statut permanent ou de réserves de biodiversité et de réserves aquatiques

L'UQCN croit qu'il est tout à fait pertinent d'interdire, sans condition et sans réserve, les activités industrielles ou commerciales de grandes envergures dans ces aires protégées : en ce sens peuvent être envisagées les activités commerciales à caractère traditionnelles tels que la cueillette des petits fruits, le trappage, etc.. **L'UQCN recommande donc voir modifier l'article 51 g) iii, à cet effet.**

Le libellé suivant : 1° « sont également permises, sous réserve des conditions de réalisation contenues dans le plan de conservation, les activités d'aménagement forestier effectuées pour répondre à des besoins domestiques et celles réalisées aux fins de maintenir la biodiversité »... devrait être remplacé par celui-ci :

1° « sont également permises, sous réserve des conditions de réalisation contenues dans le plan de conservation, les activités pour répondre à des besoins domestiques et les activités de gestion réalisées aux fins de maintenir la biodiversité d'éléments rares, menacés ou exceptionnels ».

Articles 55 : Une convention de protection d'un territoire humanisé

L'UQCN croit qu'il s'avère nécessaire de diminuer la durée des conventions sur les territoires obtenant un statut de paysage humanisé. **L'organisme recommande de produire des conventions d'une durée de 10 ans plutôt que de 25 ans.** Ceci nous paraît plus conforme aux possibilités de planification réalistes au niveau local.

Articles 73 : Infractions et peines

L'UQCN croît qu'il est tout à fait pertinent d'ajouter des mesures réglementaires prévoyant des peines assorties à des infractions pour les « milieux naturels qui se distinguent par la rareté ou par l'intérêt exceptionnel que représente l'une de ses caractéristiques biophysique » constitués selon l'article 13 de la présente loi.

Articles 94 : Les réserves de parcs en territoire Inuit

L'UQCN croît que les projets de parcs identifiés lors de l'annonce du 5 septembre 2002 par le ministre de l'Environnement devraient être intégrés dans le présent projet de loi et ainsi soumis à l'ensemble des prérogatives prévues par la présente loi et par *la Loi sur les Parcs*. Il est curieux de constater une référence à « d'autres lois », présumément la *Loi sur les parcs*, sans que l'article 94 n'identifie les réserves de parcs qui existent déjà.

En terminant, la prospection minière

Le projet de loi reconnaît un contexte juridique que l'UQCN voudrait mettre en question, soit celui qui fait de la prospection minière un droit ayant précedence sur presque toute autre loi. L'UQCN note que la prospection est permise dans les réserves prévues, alors que toutes les autres activités perturbatrices sont généralement, selon l'intention des articles, exclues. La conduite de ces activités avant la création d'aire protégée aura diminué l'intégrité du territoire visé.

La Commission mondiale sur les aires protégées croît que :

« L'exploration et l'extraction des ressources minérales sont incompatibles avec les objectifs des aires protégées correspondant aux catégories de gestion des aires protégées I à IV de l'UICN, et devrait par conséquent être interdites par la loi ou par d'autres moyens efficaces ». Ceci devrait être incorporé quelque part dans notre mémoire, en extensionnant l'application aux réserves autres que les paysages humanisés.

« Dans les catégories V et VI, l'exploration et l'extraction sur des surfaces petites et localisées sont acceptables...et seulement après une évaluation d'impact environnemental... »

Dans une société où les valeurs de conservation commencent enfin à assumer un rôle important dans le développement de la société, il est temps de reconnaître que la protection intégrale d'un certain pourcentage du territoire – actuellement identifié par le gouvernement comme 8% - est loin de constituer un mépris pour d'autres valeurs, économiques et sociales. Les aires protégées sont vouées à un rôle de moteur économique et de fierté régionale dans les prochaines décennies, pour nombre d'entre elles. La prospection et l'exploitation minière, tout comme l'exploitation forestière, auront toujours leur place, aussi dans la mesure où elles respecteront des critères de rentabilité

une fois les coûts négatifs de leurs impacts environnementaux et autres seront internalisés.

L'UQCN souligne donc que certains articles, où le ministre responsable pourra intervenir en cas d'urgence, et/ou pour des cas de territoires rares ou exceptionnels, devraient permettre d'exclure la prospection minière aussi. Nous pensons entre autres au Titre II, Chapitre I, Section I, où il serait pertinent de mentionner explicitement cette exclusion dans le libellé de l'article 13, par exemple. Nous pensons aussi aux mesures d'urgence prévues à la Section II, article 19. Les articles 20, 24 et 25 reconnaissent explicitement le recours aux tribunaux. L'UQCN recommande de rendre explicite le pouvoir du ministre responsable de soustraire des territoires à l'exploration minière, dans ce contexte. Il y aurait lieu de subordonner ces activités soit à la conservation pure et simple ou à tout le moins à une consultation publique voire une audience publique. Il est ironique de constater que l'on consulte pour ajouter des espaces protégés mais qu'on ne consulte pas pour mettre en place des activités susceptibles de les perturber une fois qu'ils sont mis en réserve.