



Mémoire sur le projet de loi n°46

Projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions

Mémoire déposé par le
Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement

Septembre 2020

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Rédaction

Andréanne Paris, directrice générale du CRE Montérégie

Luce Balthazar, directrice générale du CRE Bas-Saint-Laurent

Martin Vaillancourt, directeur général du RNCREQ

Marie-Philippe Chouinard, analyste au RNCREQ



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

50, rue Sainte-Catherine Ouest
Bureau 380.A
Montréal H2X 3V4
514 861-7022
www.rncreq.org

Table des matières

Présentation des CRE et du RNCREQ	2
Introduction	3
1. Standardisation des termes.....	4
2. Statut temporaire de protection.....	5
3. Nouveaux statuts de protection des aires protégées	6
4. Mécanisme d'affectation des territoires situés au nord du 49 ^e parallèle	7
5. Paysages humanisés.....	8
6. Considérations générales.....	8
7. Recommandations et questionnements	10
Conclusion	11

Présentation des CRE et du RNCREQ

Les conseils régionaux de l'environnement

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize (16) CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser durabilité écologique, équité sociale et développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres - citoyen.nes, groupes environnementaux, organismes parapublics et municipaux, entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics, mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

Introduction

En vue d'atteindre le 11^e objectif d'Aichi du *Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020* adoptée par la Convention sur la diversité biologique de 2010, le gouvernement devait se doter d'outils efficaces. À l'aube de 2021, seulement 10,04 % du territoire québécois est protégé, ce qui demeure loin de la cible de 17 %. Le retard accumulé par le Québec doit certes être rattrapé, mais de façon structurée et durable.

En prenant ces aspects en compte, le RNCREQ analyse le projet de loi en considérant l'importance de protéger le territoire autant au nord qu'au sud de même qu'en se souciant des statuts de protection comptabiliser dans le pourcentage de 17% jusqu'en 2020 et de 30% pour la prochaine décennie.

Le projet de Loi 46 « Loi sur la conservation du patrimoine naturel » était donc nécessaire et très attendu. Plusieurs éléments intéressants y sont apportés, mais le RNCREQ demeure préoccupé par certains points mentionnés ci-dessous.

1. Standardisation des termes

Chapitre I : Dispositions générales

Section I : Objet et application

Art 2 : « Art. 2.1 Ainsi, elle est appliquée de manière à encourager la concertation des ministères et des organismes gouvernementaux concernés ainsi que la participation des municipalités, des citoyens et des groupes qui les représentent, notamment par la prise en compte de leurs activités, de leurs droits et de leurs intérêts »

Dans cet article, il serait pertinent de mentionner les groupes dont il est question. Les conseils régionaux de l'environnement, ayant pour mission de concerter les diverses organisations de leur territoire, devraient faire partie de cette catégorie.

Section II : Pouvoirs généraux et responsabilités du ministre

Art 4 : « Art. 6 : Les terres du domaine de l'État comprises dans une aire protégée inscrite au registre prévu à l'article 5 ne peuvent faire l'objet d'un changement de leur affectation non plus que d'une vente, d'un échange ou d'une autre transaction qui modifie leur statut de protection, à moins que le ministre n'en ait été préalablement informé . »

Dans cet article, le RNCREQ juge que le simple fait d'informer le ministre pour qu'un changement d'affectation puisse s'effectuer constitue un risque à la protection adéquate des terres du domaine de l'état. Une démarche formelle avec un mécanisme de validation structuré doit être mis en place afin d'éviter que des changements d'affectation s'effectuent au détriment d'une aire protégée sans arguments valides.

Art 4 : « Art. 6.1 : Le ministre tient un registre public des autres mesures de conservation efficace »

Le RNCREQ croit qu'il serait minimalement nécessaire de préciser le type de protection souhaité en se basant sur les lignes directrices sur les aires protégées et les autres mesures de conservation efficaces selon la motion 26 du Congrès mondial des parcs. Le RNCREQ recommande qu'aucune activité industrielle ne puisse être acceptée dans les territoires soumis à ces mesures. D'ailleurs, celles-ci pourraient être une option intéressante pour offrir une meilleure gestion des terres du domaine privé de petites superficies qui ne peuvent être considérées comme des aires protégées. De plus, le RNCREQ suggère un registre public unique et, donc, que les mesures de conservation efficace soit inclus dans le registre des aires protégées afin de faciliter le suivi des cibles.

Art 5 : « L'article 7 de cette loi est modifié par le remplacement de « en matière de protection de la biodiversité » par « en matière de conservation de la nature » et de « mesures de protection » par « mesures de conservation ».

Ces termes doivent être définis et rattachés à une définition déjà existante pour assurer une cohérence entre les différents concepts. Sans une définition claire, il n'est pas évident de comprendre en quoi cette modification change le sens de ces concepts. Selon le RNCREQ il est préférable de conserver les termes « En matière de protection de la biodiversité » et « mesures de protection » tel qu'il est actuellement inscrit dans la Loi. Également, afin d'assurer l'uniformité du texte, le terme sélectionné doit être utilisé tel qu'elle dans le projet de Loi. Par exemple, il est souvent mentionné de « patrimoine naturel » et « conservation de la nature ». Si ces termes ne réfèrent pas à un concept rigoureusement défini et qu'ils

sont considérés comme interchangeables dans le présent projet de loi, il serait préférable d'en utiliser uniquement un seul pour éviter la confusion.

Chapitre II : Mesures de conservation

Section I : Milieux naturels désignés par le ministre

Art. 18 : « 17.1. Le ministre peut apporter au plan définitif d'un milieu naturel désigné par un plan tout ajustement nécessaire pour corriger une erreur, une imprécision ou une autre incongruité dans sa délimitation. »

Il serait préférable que toute modification fasse minimalement l'objet d'une consultation préalable auprès d'une autorité compétente. De plus, les modifications devraient être partagées auprès des organismes intéressés.

2. Statut temporaire de protection

Chapitre I : Dispositions générales

Section II : Pouvoirs généraux et responsabilités du ministre

Art 7 : « L'article 9 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le premier alinéa, de « et celles qui sont mises en réserve à cette fin » par « constituée en vertu de l'article 27. »

En premier lieu, le projet de loi dans sa forme actuelle laisse un questionnement quant à l'avenir des aires protégées projetées et des territoires à l'étude. Selon le RNCREQ, il serait préférable de conserver le statut de mise en réserve pour une période d'un an. Toutefois, ces aires ne doivent pas être comptabilisées dans le pourcentage d'aires protégées avant l'octroi officiel du statut. De plus, ce statut devrait être accordé pour les territoires présentement à l'étude afin de limiter leur dégradation. En deuxième lieu, bien que le RNCREQ est d'avis qu'il faut protéger les territoires à l'étude, il est suggéré que le mécanisme de décision et de concertation autour de la désignation des aires protégées projetées soit accéléré et traité dans un délai raisonnable d'un an.

Chapitre II : Mesures de conservation

Section III : Aires protégées

Art 32 : « 30 : Le ministre tient une période d'information publique préalablement à toute désignation d'un territoire en vertu de l'article 27.

Cette période est d'une durée minimale de 30 jours. Le ministre annonce sa tenue par la publication d'un avis sur le site Internet de son ministère et par tout autre moyen permettant d'en informer la population locale.

L'avis indique notamment l'endroit où le projet de plan de conservation de l'aire protégée concernée peut être consulté. Le plan de conservation contient notamment les objectifs de conservation applicables à l'aire protégée.

31. Toute personne peut, durant la période d'information publique, demander au ministre la tenue d'une consultation publique.

(...)

37. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou la ou les personnes désignées comme commissaires font rapport au ministre, dans le délai prescrit dans leur mandat, de leurs constatations ainsi que de l'analyse qu'ils en ont faite.

Le délai imparti pour réaliser le mandat et faire rapport au ministre ne peut pas dépasser 12 mois. »

Le RNCREQ recommande le maintien du BAPE pour tout processus de consultation visant la création d'une aire protégée. Il s'agit d'un système éprouvé et efficace d'acceptabilité sociale des projets. Contrairement à la perception générale, le BAPE n'est pas l'élément à la source des délais parfois excessifs menant à la désignation d'une aire protégée. Les délais reliés au processus d'acceptation se situent plutôt au niveau de la concertation entre les différents acteurs et les organismes gouvernementaux impliqués dans le processus de décision. Par ailleurs, il serait pertinent d'ajouter un statut temporaire lors des audiences pour assurer la protection du territoire à l'étude.

3. Nouveaux statuts de protection des aires protégées

1. Aire protégée d'utilisation durable

Chapitre II : Mesures de conservation

Section III : Aires protégées

Art. 32 : « 43 : Le gouvernement peut, par règlement, déterminer :

1° outre les cas prévus par la présente loi, que la réalisation d'une activité est interdite dans le territoire d'une aire protégée;

2° qu'une activité peut, malgré qu'elle soit interdite en application des articles 48, 50 ou 53, être réalisée avec l'autorisation du ministre.

(...)

46. Le statut d'aire protégée d'utilisation durable vise la protection de la diversité biologique et des valeurs culturelles qui lui sont associées ainsi que l'utilisation durable de ses ressources.»

Le RNCREQ est d'avis qu'il faut davantage définir l'aire protégée d'utilisation durable dans le projet de Loi. L'ajout des activités autorisées et non-autorisées permettrait de créer des balises pour assurer la qualité de ces aires. À ce sujet, le RNCREQ croit qu'aucune activité industrielle ne devrait être acceptée dans tout type d'aire protégée. Il est également suggéré que la cible de 17%, de même que la cible éventuelle de 30% pour la prochaine décennie, tienne uniquement compte d'aires protégées strictes qui excluraient toute forme d'activité industrielle. En fait, l'utilisation durable des ressources ne devrait pas être une exception pour des territoires particuliers, mais plutôt une norme de base appliquée sur tout le territoire québécois. Ce nouveau statut devrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie dépassant le cadre de la commission actuelle.

2. Réserve Marine

Chapitre II : Mesures de conservation

Section III : Aires protégées

Art 32 : « 53. Les activités suivantes sont interdites dans une réserve marine :

1° une activité réalisée à des fins de recherche ou d'exploitation de substances minérales au sens de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) et le transport de telles substances. »

Le RNCREQ voit très positivement le fait d'interdire le transport des substances minérales dans les réserves marines.

Au sujet de la réserve marine, le RNCREQ croit que l'article 47 de la Loi actuelle doit demeurer dans la nouvelle Loi en précisant « Dans une réserve aquatique et dans les réserves de biodiversité » :

47. Dans une réserve aquatique, sont en outre interdites les activités suivantes :

1° tout type d'activité susceptible de dégrader le lit, les rives, le littoral ou d'affecter autrement l'intégrité du plan d'eau ou du cours d'eau;

2° toute utilisation d'une embarcation motorisée en contravention avec les conditions prévues par le plan de conservation approuvé par le gouvernement.

4. Mécanisme d'affection des territoires situés au nord du 49^e parallèle

Chapitre II : Mesures de conservation

Section II : Territoires de conservations nordiques

Art 31 :

« 25. La présente section s'applique au territoire visé à l'article 4 de la Loi sur la Société du Plan Nord (chapitre S-16.011).

« 26. Le gouvernement peut désigner tout ou partie des terres comprises dans le territoire visé à l'article 25 comme territoire affecté prioritairement à la conservation nordique.

Une telle désignation s'effectue de la manière prévue par règlement du gouvernement. Ce règlement prévoit un processus de participation publique.

« 26.1. Une copie du plan du territoire désigné est transmise aux personnes, aux communautés autochtones et aux organismes mentionnés au deuxième alinéa de l'article 16.

Il en est de même de tout plan ajusté en raison d'une modification apportée à la délimitation du territoire désigné.

« 26.2. Le ministre tient un registre public des territoires désignés en vertu de l'article 26. Le registre indique notamment, pour chacun d'entre eux :

1° sa superficie, son emplacement géographique et, le cas échéant, la mention qu'il est situé en tout ou en partie sur des terres du domaine de l'État;

2° le nom du ministre, de l'organisme gouvernemental ou de la personne qui assure sa gestion et, dans le cas où le territoire comprend des terres privées, le nom de leur propriétaire;

3° la date de l'entrée en vigueur de la désignation et, le cas échéant, sa durée. »

Le RNCREQ est d'avis que la définition des territoires de conservations nordiques devrait être davantage précisée dans le projet de Loi. Le RNCREQ s'interroge également sur la nature de ces territoires qui seront désignés. Le projet de Loi ne précise pas le régime des activités autorisées ni le statut et le type de protection dont ils bénéficieront. Il est essentiel que ces territoires soient protégés avec la même rigueur que les aires protégées du sud du Québec. Le RNCREQ réitère qu'il est préférable de protéger les territoires en fonction de la biodiversité que ceux-ci présentent.

Par ailleurs, comme mentionné précédemment, le RNCREQ recommande la tenue d'un seul registre qui permet d'avoir une vision d'ensemble des efforts de conservation pour le Québec. Le registre devrait être ventilé avec des informations par zone (terrestre et marin), types de catégories de l'UICN et territoires du nord et du sud excluant les aires protégées projetées. Afin de protéger adéquatement l'ensemble du territoire, le RNCREQ propose d'atteindre le 30% d'aire protégée autant au nord qu'au sud.

5. Paysages humanisés

Chapitre II : Mesures de conservation

Section V : Paysages humanisés

Art 32 :

« 65. Le ministre peut reconnaître un territoire comme paysage humanisé. (...) »

65.1. La demande de reconnaissance est soumise par une municipalité régionale de comté ou une communauté métropolitaine et par les municipalités locales et les communautés autochtones concernées à la suite de la tenue d'une consultation publique. »

Globalement, le RNCREQ est d'avis que cette approche est intéressante particulièrement pour les zones habitées situées au sud du Québec. Sans s'y limiter, ils peuvent assurer le maintien de zones tampons autour de réserves de biodiversité ainsi que de corridors de biodiversité en terres privées et ainsi assurer une meilleure résilience des écosystèmes face aux changements climatiques. De plus, le RNCREQ suggère que le processus de consultation publique se réalise par le biais du BAPE qui est familier avec ce type de procédure, ce qui permettrait d'assurer l'acceptabilité sociale des projets.

La création du statut de paysages humanisés remonte à 2002, et bien que plusieurs territoires ont entamé des démarches pour l'obtention de ce statut, à ce jour aucun ne s'est vu accorder cette désignation. Or, malgré la volonté de reconnaissance, celle-ci doit émerger des territoires locaux. Le RNCREQ est persuadé que c'est en impliquant l'ensemble des ministères concernés (agriculture, forêt, environnement, ressources naturelles, tourisme et autres) dans l'élaboration, le financement, la mise en œuvre et le suivi des indicateurs que ces projets pourront voir le jour et assurer une protection durable de la biodiversité.

6. Considérations générales

Chapitre II : Mesures de conservation

Section III : Aires protégées

Art. 32 : « 48. Les activités suivantes sont interdites dans une réserve de biodiversité :

1° une activité d'aménagement forestier au sens de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1) réalisé à des fins commerciales, à l'exception :

a) d'une activité réalisée pour la protection des forêts contre les incendies, les insectes nuisibles et les maladies cryptogamiques;

b) de la construction, l'amélioration, la réfection, l'entretien et la fermeture de chemins multi-usages.

c) d'une activité de prélèvement de produits forestiers non ligneux, à l'exception de la culture ou de l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles;

2 une activité réalisée à des fins d'exploitation minière, à l'exception de l'exploitation d'une substance minérale de surface visée par la Loi sur les mines (chapitre M-13.1); ... »

Le RNCREQ recommande que l'exception « b » soit retirée du projet de Loi. En vertu de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, un chemin multi-usages « Constitue un chemin multi-usage un chemin en milieu forestier, autre qu'un chemin minier, construit ou utilisé à des fins multiples, notamment en vue de permettre l'accès au territoire forestier et à ses ressources ». Selon le RNCREQ, ces chemins sont incompatibles avec une réserve de biodiversité. Ceux-ci fragmentent le territoire et nuisent à la biodiversité.

Le RNCREQ est également d'avis que l'exploitation d'une substance minérale de surface devrait être interdite dans une réserve de biodiversité. Ce type d'exploitation peut dégrader grandement les écosystèmes.

Art. 32 : « 41. Le gouvernement peut, si l'intérêt public le justifie, attribuer à une aire protégée un autre statut de protection, lui appliquer une autre mesure de conservation, modifier la délimitation de son territoire ou mettre fin à sa désignation.

Le gouvernement doit, si sa décision a pour effet de diminuer la superficie totale des aires protégées au Québec, prendre toute mesure de conservation propre à compenser cette diminution, notamment par la désignation comme aire protégée, en vertu de la présente loi ou d'une autre loi, d'un autre territoire présentant des caractéristiques biophysiques au moins équivalentes à celles du territoire concerné.

Le gouvernement expose, dans sa décision, les motifs justifiant celle-ci. »

Le RNCREQ salue l'ajout de ce nouvel article, cependant les critères justifiant le recours à la compensation doivent être définis dans le projet de Loi afin de mieux baliser les motifs de la décision.

7. Recommandations et questionnements

Nos recommandations générales :

- Utiliser un langage cohérent et uniforme;
- Choisir des concepts qui sont scientifiquement reconnus par des instances telle l'UICN;
- Accorder des statuts de protection qui excluent d'emblée toute forme d'activité industrielle aux aires protégées ainsi qu'aux autres mesures de conservation efficaces en s'appuyant sur les recommandations de l'UICN (Lignes directrices sur les AP et les AMCE, Motion 26 du Congrès mondial des parcs);
- Adopter une cible de protection stricte fondée sur les lignes directrices sur les AP et les AMCE, Motion 26 du Congrès mondial des parcs, de 30% d'ici 2030;
- Octroyer un statut de protection temporaire pour les territoires à l'étude;
- Accélérer le processus de concertation autour de la désignation d'une aire protégée;
- Développer un registre unique d'aires protégées déclinés en plusieurs sections;
- Ajouter une définition précise des aires protégées d'utilisation durable en incluant des balises claires;
- Ne pas reconnaître de facto le statut d'aire protégée d'utilisation durable dans le pourcentage des aires protégées;
- Protéger le territoire en fonction de la biodiversité présente;
- Impliquer l'ensemble des ministères concernés dans la désignation des paysages humanisés;
- Interdire les chemins multi-usages et l'exploitation des substances minérales de surfaces dans les réserves de biodiversité.

Nos questionnements :

- Au sujet du nouvel article 65, le RNCREQ se questionne sur l'idée d'une « Reconnaissance ». Est-ce un nouveau statut ? Qu'est-ce que cette reconnaissance modifie à la Loi actuelle ?
- En ce qui concerne le nouvel article 53 paragraphe 3, le RNCREQ se questionne à savoir si le fait de refuser le transport d'hydrocarbure dans une réserve marine empêchera certaines zones de la voie maritime d'obtenir le titre de réserve marine.
- Quel sera le statut de protection des Territoires de conservation nordique ?
- Qu'arrivera-t-il aux territoires à l'étude ?

Conclusion

Suite à la lecture attentive du projet de Loi, quelques aspects devront être peaufinés ou modifiés. Malgré cela, le RNCREQ croit que cette nouvelle loi sera un outil essentiel pour atteindre nos objectifs d'aires protégées. Dans une étape subséquente, le RNCREQ est d'avis qu'un arrimage entre les différentes lois telles que la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et autres, est primordial. Néanmoins, le RNCREQ salue la volonté du gouvernement de mettre à l'ordre du jour la protection de la biodiversité.