



Mémoire de l'Administration régionale Kativik

**Concernant le projet de loi n°46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du
patrimoine naturel et d'autres dispositions**

**Présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée
nationale du Québec**

Septembre 2020

© 2020

Administration régionale Kativik

C. P. 9

Kuujuuaq (Québec) J0M 1C0

Tél.: 1-877-964-2961

Courriel : info@krg.ca

Site internet : www.krg.ca

Reproduction d'extraits de ce document permis en citant la source.

Table des matières

1.	Avant-propos	1
2.	Administration régionale Kativik	1
3.	Analyse et recommandations	2
	3.1. <i>Vision et objectifs du PL 46</i>	2
	3.2. <i>La création de plusieurs registres publics</i>	3
	3.3. <i>Procédure de désignation des aires protégées – retrait de la protection provisoire (statut projeté)</i>	3
	3.4. <i>Mention des expressions « Nation autochtone » et « administration publique »</i>	4
	3.5. <i>Introduction d'un mécanisme de compensation</i>	5
	3.6. <i>Adoption d'un règlement par statut d'aire protégée</i>	6
	3.7. <i>Révision de la liste des activités interdites à faible impact du statut de réserve de biodiversité</i> ..	7
	3.8. <i>Introduction du statut de réserve marine</i>	8
4.	Conclusion	9

1. Avant-propos

L'Administration régionale Kativik (ARK), en tant que planificatrice régionale sur le territoire Kativik et par la nature de son mandat, a examiné avec soin le projet de loi n°46 (PL 46), *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) et d'autres dispositions*, et souhaite présenter ses commentaires et recommandations dans le cadre des consultations particulières en commission parlementaire. Ce projet de loi aura certes des répercussions pour les utilisateurs du territoire Kativik et des implications pour divers dossiers d'aménagement régional au Nunavik et dans lesquels l'ARK est grandement impliquée. Ainsi, l'ARK dépose le présent mémoire et espère que ses propos soient analysés avec toute l'attention requise.

2. Administration régionale Kativik

L'ARK est un organisme public non ethnique créé en 1978 suivant la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Conformément à la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* (RLRQ, c. V-6.1, Loi Kativik), l'ARK exerce sa compétence sur l'ensemble de la région Kativik.

La région Kativik est le territoire du Québec situé au nord du 55^e parallèle, à l'exception des terres des catégories IA et IB destinées aux Cris de la communauté de Whapmagoostui. La région Kativik compte 14 communautés inuites et une population totale de plus de 13 000 habitants. L'ARK fournit aux communautés les outils nécessaires à leur développement et à la prise de décisions. La région Kativik fait partie du Nunavik, soit le territoire qui englobe la totalité de la zone au nord du 55^e parallèle, y compris une vaste région extracôtière. Le nom Nunavik est généralement utilisé en référence à la région où les Inuit, les Naskapis et les Cris vivent.

Le projet de loi n° 28, qui est entré en vigueur le 21 avril 2015, a modifié la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*. Cette modification a mené à la désignation de l'ARK comme organisme compétent pour agir en matière de développement régional pour la région Kativik à l'intérieur de la région administrative Nord-du-Québec. Son mandat et ses fonctions à cet effet ont été redéfinis dans les articles 21.5, 21.6 et 21.7. L'ARK agit également à titre d'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec pour le territoire qu'elle représente en matière de développement régional.

L'ARK collabore étroitement avec le gouvernement du Québec et les communautés et Nations inuite, crie et naskapie dans le processus de création du réseau d'aires protégées au Nunavik, et ce, en vue d'atteindre notamment l'objectif de protéger 20 % de ce territoire d'ici 2020. Le territoire et son usage approprié font partie intégrante du mandat de l'ARK et cette dernière considère que le PL 46 aura certes des incidences sur ces dossiers et l'atteinte de leurs objectifs particuliers.

3. Analyse et recommandations

En juillet 2020, des représentants du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELLC) ont offert une séance d'information sur le PL 46 aux membres du Comité conseil au Groupe de travail sur les aires protégées au Nunavik. Lors de cette séance, les principaux objectifs du projet de loi ont été présentés ainsi que les principales modifications apportées aux articles de la LCPN.

3.1. Vision et objectifs du PL 46

La vision du PL⁴⁶ a été présentée comme voulant *répondre aux attentes des acteurs impliqués dans le processus de création du réseau d'aires protégées*. Dans un tel contexte, une consultation en amont de la commission parlementaire avec lesdits acteurs aurait été souhaitable afin de veiller à ce que le projet de loi réalise pleinement sa vocation. Il aurait été ainsi nécessaire que l'ARK et les Nations autochtones, vivement impliquées dans la planification et la gestion de ce territoire, soient préalablement consultées au dépôt du projet de loi en commission parlementaire afin qu'elles puissent exprimer leurs préoccupations et recommandations.

Deux autres objectifs du projet de loi ont été présentés comme suit : soit *l'objectif d'accélérer le processus de création des aires protégées*, ainsi que *l'objectif d'impliquer davantage les citoyens dans la création et la gestion des aires protégées*. Ces objectifs se traduisent par le nouvel article 2.1 de la LCPN présenté à l'article 2 du PL 46 et qui se lit comme suit :

2.1 La présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec les principes prévus à l'article 6 de la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1).

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.

[...]

Considérant que la consolidation du réseau des aires protégées au Nunavik figure parmi les priorités en matière d'aménagement du territoire, l'ARK adhère fortement à ces objectifs du projet de loi. Par ailleurs, l'implication des acteurs concernés en amont du processus de création d'aires protégées est tout à fait souhaitable dans l'optique d'optimiser cette dernière et pour favoriser le développement d'un sentiment d'appartenance à ces territoires. L'implication des acteurs locaux dans la gestion de ces aires protégées suite à leur création sera tout à fait bénéfique au Nunavik, car ceux-ci sont les principaux utilisateurs et gardiens du savoir traditionnel lié au territoire. Par ailleurs, depuis que l'ARK est impliquée dans la planification des aires protégées au Nunavik, elle veille à ce que cette planification intègre et respecte les intérêts des acteurs locaux, une démarche qui jusqu'à présent a fait ses preuves.

3.2. La création de plusieurs registres publics

Le PL 46 prévoit la création de plusieurs nouveaux registres en plus du registre des aires protégées déjà existant. Les notes explicatives du PL 46 mentionnent la création d'un *registre pour les territoires bénéficiant d'une autre mesure de conservation efficace* ainsi qu'un *registre distinct des autres registres publics pour les territoires de conservation nordiques* :

Notes explicatives du PL 46 : [...] *Le projet de loi propose la tenue, par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, d'un nouveau registre compilant des renseignements relatifs à des territoires qui, sans être qualifiés d'aires protégées, bénéficient d'une autre mesure de conservation efficace.*

Le projet de loi introduit un nouveau mécanisme d'affectation des territoires situés au nord du 49^e parallèle, soit les territoires de conservation nordiques. Le processus de désignation de ces territoires est établi par règlement du gouvernement et inclut un processus de participation publique. De plus, il prévoit qu'un registre public répertorie ces territoires distinctement des autres registres publics. [...]

L'ARK est préoccupée par la création de plusieurs registres publics. En effet, puisque chacun de ces registres a ses spécificités distinctes, il peut s'avérer que l'information soit plus diffuse. Il est important que l'ensemble des territoires de conservation soit compilé de manière simple, transparente et claire. Alors qu'il est vrai que plusieurs registres distincts permettent de classer les aires selon leur niveau de protection, de nombreux registres peuvent rendre l'accès à l'information plus ardue. De plus, l'ARK se questionne quant aux territoires de conservation nordique et la possibilité que certains d'entre eux puissent également se qualifier comme territoires bénéficiant d'autres mesures de conservation efficace et quant à la façon dont ils seraient alors compilés.

Recommandation 1 :

S'assurer que la création de registres publics permette de compiler l'information sur les aires protégées, les territoires bénéficiant d'autres mesures de conservation efficace ainsi que sur les territoires de conservation nordique de façon claire, transparente et que celle-ci soit facilement accessible.

3.3. Procédure de désignation des aires protégées – retrait de la protection provisoire (statut projeté)

Il est mentionné, aux notes explicatives du PL 46, que :

Notes explicatives du PL 46 : [...] *Le projet de loi modifie la procédure de désignation des aires protégées, notamment en retirant la procédure visant à octroyer une protection provisoire à titre d'étape préliminaire à la désignation. Aussi, il prévoit un processus de participation publique préalable à cette désignation. [...]*

Puisque le statut projeté n'apporte aucune réelle valeur ajoutée, et dans une perspective où la consolidation du réseau des aires protégées au Nunavik figure parmi les priorités de l'ARK, ce changement de procédure est perçu, de prime abord, comme une mesure moins contraignante à la désignation.

L'ARK demeure toutefois préoccupée quant aux réserves de biodiversité projetées et à la réserve aquatique projetée déjà existantes au Nunavik et qui conserveront ce statut tant qu'il ne sera pas remplacé par un statut permanent. Cette préoccupation persiste malgré que l'article 56 des *Dispositions transitoires et finale* du PL 46 prévoit que les statuts de réserves aquatiques et de biodiversité projetées de même que leurs plans de conservation soient maintenus durant la période intérimaire.

En fait, la consolidation du réseau des aires protégées au Nunavik est prioritaire pour l'ARK et il est primordial d'entamer rapidement les démarches en vue d'octroyer un statut permanent de réserve de biodiversité à l'ensemble de ces territoires au statut projeté. Il en va de même pour les 9 territoires consensuels à protéger issus des travaux du Groupe de travail sur les aires protégées au Nunavik (GTAP Nunavik) et de son Comité conseil, groupes au sein desquels l'ARK est membre, qui sont dans l'attente d'obtenir un statut de réserve de territoire pour fin d'aire protégée : il est crucial que ces territoires soient désignés réserves de biodiversité, et ce dans un temps imparti.

Recommandation 2 :

Initier sans différer les démarches pour octroyer le statut *de réserve de biodiversité* à l'ensemble des territoires au Nunavik qui ont actuellement le statut de réserve de biodiversité projetée, de réserve aquatique projetée et de réserve de territoires pour fin d'aires protégées, ainsi qu'aux 9 territoires consensuels issus des travaux du Groupe de travail sur les aires protégées au Nunavik et de son Comité conseil.

3.4. Mention des expressions « Nation autochtone » et « administration publique »

L'article 9 du PL 46 prévoit le remplacement de l'article 12 de la LCPN par le suivant :

12. *Le ministre peut, par entente, déléguer à toute personne ou à toute communauté autochtone tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la présente loi ou qu'il détient au regard de la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi.*

L'ARK est toutefois d'avis que les modifications apportées à cet article ne trouvent pas cohérence pour le Nunavik.

En tant que planificatrice régionale du territoire, l'ARK considère qu'elle devrait être tout naturellement le délégataire privilégié du gouvernement à l'égard de la gestion du territoire Kativik. À ce titre, l'ARK s'assurerait de la collaboration des Nations du Nunavik concernées pour mettre cette gestion en œuvre. L'article 12 de la LCPN devrait donc prévoir une disposition légiférant la délégation de pouvoirs à des administrations publiques. Dans certains cas particuliers, et pour certains types d'aires protégées, il pourrait par ailleurs s'avérer approprié de déléguer ces pouvoirs de gestion aux Inuit ou à une autre Nation autochtone. À ce propos, l'ARK croit que l'expression « communauté autochtone » devrait être remplacée par l'expression « Nation autochtone » dans l'ensemble du PL 46, et par conséquent dans le texte de la LCPN. D'abord, ceci reflèterait l'importance d'une relation de nation à nation entre les partenaires dans la planification des aires protégées sur le territoire de la province. De plus, dans la région Kativik, le terme « communauté autochtone » pourrait porter à confusion et désigner une communauté (c'est-à-dire un village nordique) plutôt que de désigner les Inuit du Nunavik. La loi devrait être une plateforme reconnaissant toute l'importance des Nations autochtones et les désigner en conséquence. De plus, l'ARK recommande que le terme « Nation autochtone » soit défini à l'article 2 du chapitre 1 « Objets, définitions et application » de la LCPN.

Recommandation 3 :

Modifier l'article 12 de la LCPN comme suit :

*Le ministre peut déléguer à toute personne, **administration publique, Nation autochtone** ou communauté tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la présente loi ou qu'il détient au regard de la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi.*

Recommandation 4 :

Remplacer toute mention du terme « communauté autochtone » dans le PL 46, et par conséquent dans la LCPN, par « Nation autochtone ».

Définir « Nation autochtone » à l'article 2 du chapitre 1 « Objets, définitions et application » de la LCPN.

3.5. Introduction d'un mécanisme de compensation

L'article 32 du PL 46 prévoit le remplacement des titres III et IV de la LCPN; ce changement comprend notamment l'article 41 qui se lit maintenant comme suit :

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.

Actuellement, la LCPN ne spécifie pas clairement les dispositions applicables lors de l'abrogation d'une aire protégée ou lors du retrait d'une superficie. À cet égard, l'ARK reconnaît la nécessité d'intégrer à cette Loi l'obligation de réaliser une consultation publique avant d'abroger une aire protégée ou d'en retirer des superficies. L'ARK appuie également l'introduction d'un mécanisme de compensation, c'est-à-dire de compenser toute diminution de superficie par un territoire présentant des caractéristiques biophysiques équivalentes et de même superficie. Néanmoins, l'introduction de ce mécanisme doit également introduire la notion de consultation publique pour sa finalité. Il y aurait lieu, à cet effet, d'envisager des consultations publiques simultanées pour l'abrogation/retrait et la compensation, veillant ainsi à obtenir l'acceptabilité sociale tout en modérant la sollicitation de la population.

Recommandation 5 :

Au Nunavik, afin de minimiser la mobilisation des acteurs locaux concernés, toute abrogation ou retrait de superficie d'une aire protégée devra être présenté en consultation publique, de pair avec une consultation publique pour la compensation envisagée. Le processus devrait s'effectuer simultanément.

3.6. Adoption d'un règlement par statut d'aire protégée

L'article 32 du PL 46 prévoit le remplacement des titres III et IV de la LCPN; ce changement comprend notamment l'article 43 qui se lit maintenant comme suit :

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;

3° que la réalisation d'une activité qui n'est pas interdite par la présente loi ou par un règlement pris en vertu du paragraphe 1°, est subordonnée à l'obtention d'une autorisation du ministre.

Le gouvernement prend en considération les caractéristiques fondamentales de chacun des statuts de protection d'aires protégées et s'assure que les activités qui pourront être réalisées dans une aire protégée sont compatibles avec les objectifs de conservation qui lui sont applicables.

Le régime d'activités fait partie intégrante du plan de conservation d'une aire protégée, ce qui est souhaitable considérant que ce régime doit être approprié à chaque aire protégée afin de répondre aux objectifs de conservation qui lui sont propres. Ainsi, le régime d'activités diffère d'une aire protégée à l'autre. L'adoption d'un règlement ne doit donc pas avoir pour effet de minimiser et diffuser le pouvoir restrictif d'une aire protégée sur les activités permises en présentant un régime d'activités commun pour chaque statut d'aire protégée.

Recommandation 6 :

Nonobstant l'adoption d'un règlement par statut d'aire protégée, le plan de conservation pour chaque aire protégée se doit d'être un outil de gestion conservé. Par l'entremise de ce plan de conservation, des dispositions doivent être prévues pour apporter des modifications aux régimes d'activités pour chacune des aires protégées, et ainsi apporter des restrictions supplémentaires propres à chaque aire protégée.

3.7. Révision de la liste des activités interdites à faible impact du statut de réserve de biodiversité

L'article 32 du PL 46 prévoit le remplacement des titres III et IV de la LCPN; ce changement comprend notamment l'article 48 alinéa 2 qui se lit maintenant comme suit :

48. *Les activités suivantes sont interdites dans une réserve de biodiversité :*

[...]

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);

[...]

La planification des aires protégées au Nunavik se réalise avec l'objectif d'atteindre un équilibre entre la conservation et le développement. De ce fait, il est acquis qu'une aire protégée stricte, telle une réserve de biodiversité, impose l'interdiction de toute activité industrielle. La révision de la liste des activités interdites à faible impact du statut de réserve de biodiversité minimiserait le pouvoir restrictif de ces aires protégées et affecterait grandement l'équilibre que le Nunavik se préoccupe d'atteindre. D'ailleurs, implicitement, le remplacement de l'alinéa 2 de l'article 48 prévoit le prélèvement de substance minérale de surface dans les réserves de biodiversité notamment pour l'établissement de routes. De ce fait, il s'avère nécessaire d'obtenir l'acceptabilité sociale de toute modification aux activités interdites au sein d'une réserve de biodiversité puisque cela modifiera la vocation acquise de protection stricte.

Recommandation 7 :

Au Nunavik, la révision de la liste des activités interdites à faible impact du statut de réserve de biodiversité devra être validée en consultation publique pour confirmer son acceptabilité sociale ou non.

3.8. Introduction du statut de réserve marine

L'article 32 du PL 46 prévoit le remplacement des titres III et IV de la LCPN; ce changement comprend notamment l'article 52 qui se lit maintenant comme suit :

52. Le statut de réserve marine vise la protection d'un milieu composé principalement d'eau salée ou saumâtre en raison de l'intérêt de ses caractéristiques biophysiques et dans le but d'assurer la représentativité de la biodiversité marine.

Bien que l'ARK n'ait juridiction que sur le territoire Kativik, elle est d'avis qu'il y a parfois lieu d'inclure des éléments du milieu marin à une aire protégée pour veiller à une conservation intégrée et complète d'un territoire d'intérêt. Le retrait d'une portion du bassin versant de la rivière Kovik au niveau de la côte pour créer la Réserve aquatique projetée de la Rivière-Kovik aurait ainsi pu être évité et la protection être plus complète s'il avait été possible de créer une réserve marine sur la portion retirée. Arrimer des réserves marines à des réserves de biodiversité aurait pour finalité d'assurer la pérennité de la protection du patrimoine écologique et culturel dans sa globalité.

Recommandation 8 :

Prévoir des dispositions qui permettront d'arrimer la création de réserves marines avec des réserves de biodiversité au Nunavik pour assurer une conservation intégrée et globale du territoire.

4. Conclusion

L'ARK a pris connaissance du PL 46 avec beaucoup d'intérêt. Parce qu'elle est la planificatrice régionale du territoire et parce qu'elle collabore étroitement avec le gouvernement du Québec et les communautés et Nations inuite, crie et naskapie du Nunavik dans le processus de création du réseau d'aires protégées au Nunavik, il s'avérait primordial pour l'ARK d'analyser le PL 46 et d'émettre ses commentaires et recommandations.

L'ARK a examiné le projet de loi sous l'angle des spécificités du territoire et de sa gestion au Nunavik et selon l'objectif de veiller au respect des intérêts des Nations du Nunavik en matière de conservation du territoire. Dans cette optique, l'ARK a émis des recommandations aux fins d'un meilleur arrimage du PL 46 au contexte particulier du Nunavik. L'ARK a également constaté que certains libellés proposés par le PL 46 relatifs à la gestion des territoires sous conservation au Nunavik gagneraient à être revus pour assurer une délégation de pouvoirs aux organisations régionales. Enfin, l'ARK souligne la primordialité de veiller à une consultation adéquate des acteurs locaux au Nunavik dans l'entièreté du processus de création des aires protégées.

En somme, malgré la présentation d'avancées intéressantes à travers le PL 46, l'ARK souhaite que ses recommandations soient considérées avec toute l'attention requise avant la mise en œuvre de la nouvelle LCPN.