



Mémoire déposé par Conservation de la nature -Québec
et Conservation de la nature Canada-région du Québec (CNCQ)

dans le cadre des consultations particulières en regard du projet de loi 46
modifiant la loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN)

Assemblée nationale du Québec

21 septembre 2020

CNCQ est un organisme sans but lucratif, chef de file en conservation de terres privées au Canada et au Québec. Depuis 1962, nous avons contribué à la protection de 14 millions d'hectares au pays. Nous oeuvrons à la protection de nos milieux naturels les plus précieux et des espèces qu'ils abritent. Nos actions sont guidées par les meilleures données scientifiques disponibles, sur des secteurs prioritaires identifiés par des spécialistes, afin d'établir des aires protégées et d'appliquer des mesures de conservation des milieux naturels.

CNCQ protège près de 500 km², ou 50,000 hectares, dans le sud du Québec, parmi les 700 km² protégés par des organismes de conservation et contribuant au réseau des aires protégées en milieu privé. Nos actions se réalisent de la vallée de l'Outaouais jusqu'aux Îles-de-la-Madeleine, des Appalaches jusqu'au contrefort des Laurentides et dans la vallée du Saint-Laurent. Nous sommes propriétaire de plus de 350 propriétés contribuant au réseau des aires protégées. Nous avons obtenu la désignation de Réserve naturelle pour 110 de ces propriétés constituées dans 39 Réserves naturelles reconnues en vertu de la LCPN, totalisant 13 500 hectares, soit 18% du nombre de Réserves naturelles et 65% des superficies dotées de ce statut au Québec.

Afin de réaliser notre mission, nous protégeons les terres privées par acquisitions (dons, achats) et en établissant des servitudes de conservation. Nous veillons à protéger ces sites et à en assumer l'intendance, tout en assurant l'harmonie entre les usages et les objectifs de conservation qui leur sont propres. Le sud du Québec étant composé à 90% de terres privées, CNCQ collabore avec des propriétaires fonciers, entreprises, groupes de conservation, municipalités, communautés locales et autochtones ainsi qu'avec les gouvernements afin de léguer un patrimoine naturel aux générations futures.

www.natureconservancy.ca/fr/nous-trouver/quebec/

Auteur principal de ce mémoire : hubert.pelletier@conservationdelanature.ca / 418-929-4296

A) Sommaire de notre point de vue et de nos recommandations

1. Appréciation générale en faveur du projet de loi

- Nous saluons la vision et les objectifs portés par le PL-46, modernisant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) dans l'intention d'accélérer la mise en place d'aires protégées et la conservation de milieux naturels.
- Nous croyons que le PL-46 aura pour effet d'accélérer le processus de création des aires protégées, d'élargir l'éventail des outils mis à la disposition de l'État en vue de protéger les milieux naturels et d'impliquer davantage les citoyens, les groupes de la société civile et les communautés autochtones dans la création et la gestion des aires protégées.
- Nous saluons la venue des Autres mesures de conservation efficaces (AMCE), des territoires de conservation nordiques et de la catégorie VI de l'UICN, ainsi que l'allègement des processus dans la reconnaissance de paysages humanisés de catégorie V.
- Nous saluons la délégation de gestion d'une aire protégée qui serait réalisable en faveur d'un plus grand éventail de partenaires en conservation.

2. Nos recommandations principales :

- Nous croyons que l'intégration des nouvelles catégories d'aires protégées et les nouvelles désignations dans la LCPN permettront d'ajouter des outils mis à la disposition de l'État et de la société civile afin de désigner et protéger des territoires à titre d'aires protégées ou d'AMCE.
- Nous recommandons au gouvernement de s'assurer que chaque statut d'aire protégée contenu dans le PL 46 corresponde aux critères d'une aire protégée et d'une AMCE, telles qu'énoncées dans le cadre de l'approche pancanadienne en la matière, tout en respectant les lignes directrices de l'UICN.
- Nous recommandons aussi, pour ce qui est des AMCE, d'identifier dans le PL 46 un mécanisme clair par lequel une AMCE sera retenue et comptabilisée au Registre des AMCE. Ce mécanisme pourrait aussi être précisé par la mise en place d'un éventuel règlement spécifique aux AMCE ou en incluant une référence au cadre pancanadien en vigueur. Nous croyons important que les critères retenus pour le Québec soient conformes à ceux utilisés dans le reste du pays, afin de comptabiliser les résultats du Québec conjointement avec le Canada.
- Nous recommandons aussi de maintenir le pouvoir du Ministre de désigner un milieu naturel par plan pour des critères liés aux enjeux des changements climatiques.

Pour ce qui est des Réserves naturelles, nos recommandations sont les suivantes :

- De maintenir la référence aux organismes de conservation existante dans la LCPN à l'article 55, pour ce qui est des demandes de Réserves naturelles.
- De spécifier à l'article 63 que, en cas de transfert d'une propriété privée appartenant à un organisme de conservation en faveur l'État, à des fins d'aires protégées, un statut de protection provisoire (aire protégée) soit garanti pendant l'intervalle administratif précédant la nouvelle désignation.
- De maintenir, à l'article 66, la possibilité que le Ministre puisse déléguer (à une personne morale eg organisme de conservation) le pouvoir d'inspection d'une aire protégée (eg Réserve naturelle).
- Nous recommandons finalement de revoir les dispositions pénales afin de tenir compte de certaines particularités lorsqu'un organisme de conservation est propriétaire d'une Réserve naturelle, puisque les infractions observées peuvent être (et c'est pratiquement toujours le cas) commises par un tiers (soit une personne distante de l'organisme), et non pas délibérément par l'organisme lui-même.

B) Analyse du projet de loi, points de vue et recommandations

1. Les nouvelles catégories d'aires protégées, les lignes directrices de l'UICN et le cadre de référence pancanadien.

Nous saluons la proposition d'intégrer dans la LCPN des autres mesures de conservation efficaces (AMCE), des Territoires de conservation nordiques, de la catégorie VI ainsi que l'allègement des processus dans la reconnaissance de paysages humanisés de catégorie V.

Nous croyons que l'intégration de ces nouvelles catégories d'aires de conservation dans la LCPN permettra d'ajouter des outils mis à la disposition de l'État et de la société civile afin de mettre en place, reconnaître et désigner des territoires à titre d'aires protégées ou d'AMCE.

À ce sujet, nous recommandons au gouvernement de s'assurer que chaque statut d'aire protégée contenu dans le PL 46 corresponde aux critères d'une aire protégée et d'une AMCE, telles qu'énoncées dans le cadre de l'approche pancanadienne en la matière, tout en respectant les lignes directrices de l'UICN.

Rappelons ici que Le rapport Unis avec la nature interprète les définitions des aires protégées et des autres aires de conservation convenues à l'échelle internationale dans un contexte pancanadien, ce qui peut orienter le Québec dans l'établissement de ses critères pour chaque statut d'aire protégée.

<https://www.conservation2020canada.ca/accueil>

Puisque le Québec adhère aux Lignes directrices de l'UICN (article 2), nous sommes confiants que le gouvernement assurera cette correspondance entre les définitions d'une aire protégée propres à chaque catégorie de l'UICN pour sa classification. À titre de membre de l'UICN, il nous apparaît toutefois important que les juridictions provinciales s'harmonisent également au cadre pancanadien au sujet des critères pris en compte pour rapporter les territoires protégés aux instances internationales. Il s'agirait pour le Québec d'adopter une approche qui éviterait de créer un système indépendant et parallèle, tout en maintenant la compétence provinciale dans la désignation de ces territoires.

Nous adhérons à l'idée portée par le PL 46 qui est de définir par règlement les restrictions et les conditions d'usages applicables aux aires protégées, particulièrement pour ce qui est de la catégorie VI. De plus en plus, il semble être souhaité et acceptable de planifier la mise en place des aires protégées et des AMCE avec flexibilité, afin d'adapter son régime d'usage en fonction du contexte écologique et culturel dans lequel il s'inscrira. Par exemple, le règlement régissant une aire protégée de catégorie VI au nord du Québec pourra différer d'un territoire de cette même catégorie situé dans le sud du Québec. Il en va de même pour ce qui sera des AMCE.

2. Au sujet de l'objectif des 17% en aires protégées :

«D'ici 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services écosystémiques fournis, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures efficaces de conservation, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin » (Aichi, Convention sur la diversité biologique 2010).

Nous tenons à rappeler que, en vue d'attendre l'objectif de 17% (cible de la Convention d'Aichi à laquelle le Québec adhère), ce qui importe est que le Québec soit en mesure de désigner et comptabiliser les territoires se qualifiant comme aires protégées ou AMCE via divers statuts de protection et diverses mesures légales de conservation, telles

que les AMCE. La classification de ces territoires au sein des 6 catégories de l'UICN permet de communiquer leur niveau de "reconnaissance" ou de correspondance à des objectifs de gestion selon les Lignes directrices de l'UICN, mais ne correspond pas nécessairement aux critères permettant de calculer cette superficie comme étant protégée afin d'atteindre la cible de 17%.

Autrement dit, il existe une différence entre, d'un côté, la classification d'une aire protégée selon les catégories d'aires protégées de l'UICN (I à VI) ainsi que le processus de désignation ou de reconnaissance; et, de l'autre côté, la conformité des critères applicables à l'intérieur de chaque statut d'aire protégée (ou d'une AMCE reconnue) permettant de rapporter des territoires comme étant protégés, contribuant au 17%.

3. Au sujet des Autres mesures de conservation efficaces (AMCE) :

Nous saluons le fait que le ministère pourrait dorénavant reconnaître la mise en place d'autres mesures de conservation efficaces (AMCE) contribuant à l'atteinte de ses cibles actuelles (17%) et futures en matière de conservation des milieux naturels. Une AMCE peut se définir ainsi :

«une zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d'autres valeurs pertinentes localement». CDB 14/8 2018.

Article 2 : la définition fait référence à celle retenue par la Convention sur la diversité biologique (CBD 2018), ce qui nous apparaît adéquat, ainsi que la pertinence d'en tenir un registre (article 6.1).

Si, à notre lecture du PL 46, il nous semble clair que le gouvernement utilisera un fonctionnement par règlements afin de déterminer le statut et le régime d'activité régissant les aires protégées, nous n'avons pas pu identifier de mécanisme clair au sujet des AMCE. Si tel est le cas, le PL 46 aurait certainement avantage à préciser la mécanique ou le cadre de référence dans lequel le gouvernement du Québec compte rapporter ses résultats qualifiables comme AMCE.

À ce titre, nous nous permettons vous référer aux normes pancanadiennes et aux critères élaborées en 2019 relativement aux aires protégées provisoires et aux AMCE, dans le cadre de l'initiative En route vers l'objectif 1 du Canada (17%). www.conservation2020canada.ca/comptabilisation

Nous recommandons ainsi, pour ce qui est des AMCE, d'identifier dans le PL 46 un mécanisme clair par lequel une AMCE sera retenue et comptabilisée au Registre des AMCE. Ce mécanisme pourrait aussi être précisé par la mise en place d'un éventuel règlement spécifique aux AMCE ou en incluant une référence au cadre pancanadien en vigueur. Encore une fois, nous croyons important que les critères retenus pour le Québec soient conformes à ceux utilisés dans le reste du pays, afin de comptabiliser les résultats du Québec conjointement avec le Canada.

4. La pertinence des aires protégées et des AMCE dans le contexte des changements climatiques et du déclin de la biodiversité.

Face aux enjeux des changements climatiques et du déclin de la biodiversité, les spécialistes recommandent d'agrandir les aires protégées, d'établir des zones tampons autour d'elles et de les relier par un réseau de connectivité écologique.

Nous avons eu l'occasion récemment d'exposer notre point de vue et nos recommandations par des mémoires déposés dans le cadre de diverses consultations publiques, notamment :

- Plan d'électrification et de changements climatiques
- Nouvelle vision maritime inspirée du projet Saint-Laurent
- Consultations pré-budgétaires 2020

Les objectifs de conservation de la biodiversité, d'aires protégées et de lutte contre les changements climatiques se recoupent. De plus en plus, les experts, dont le GIEC qui a récemment émis un rapport en ce sens, identifient que les Solutions fondées sur la nature peuvent représenter plus de 30% des efforts nécessaires afin d'atteindre les cibles climatiques établies lors du Sommet de Paris.

www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Aproved_Microsite_FINAL.pdf

Dans cette perspective, nous saluons le fait que la LCPN et le PL 46 (article 1) réitère que l'objet et l'application de la loi puisse s'inscrire dans l'optique de la lutte aux changements climatiques.

Nous saluons également le maintien du pouvoir de désignation d'un milieu naturel par plan (articles 13 et suivants), non seulement en vue d'assurer le maintien de la biodiversité et de fonctions écologiques, mais aussi afin de prévenir des risques naturels (inondations, érosion, etc (article 13, alinéa 3)

Nous notons toutefois qu'à l'article 13 fut retirée la mention «... enjeux des changements climatiques » comme critère pouvant justifier une désignation par plan. Par contre, ce critère est retenu à l'article 18 al-1 afin de justifier une modification dans la délimitation d'un territoire faisant l'objet d'une désignation par plan (possiblement agrandir ou rétrécir)... « pour tenir compte des enjeux liés aux changements climatiques ».

Nous sommes d'avis que si ce critère des enjeux liés aux changements climatiques demeure pertinent pour modifier la délimitation d'un milieu naturel protégé, il devrait également l'être pour justifier une nouvelle désignation par plan.

Nous recommandons ainsi de maintenir le pouvoir du Ministre de désigner un milieu naturel par plan pour des critères liés aux enjeux des changements climatiques, à l'article 13.

À ce titre, il nous apparaît de plus en plus nécessaire, au Québec, d'appliquer d'autres mesures de conservation et de créer des aires protégées qui s'inscriront dans les Solutions fondées sur la nature face aux enjeux climatiques. Ces milieux naturels pourront maintenir la connectivité entre les aires protégées, permettant la mobilité des espèces qui rechercheront des refuges thermiques ou de nouveaux habitats terrestres ou aquatiques. De plus, les milieux naturels séquestrent le carbone et les autres GES contenus dans les milieux forestiers et humides, ils permettent de prévenir les effets des aléas climatiques tels que les crues soudaines et leurs effets dans les plaines inondables. Ailleurs, il faudra maintenir un espace de liberté aux cours d'eaux réagissant aux changements de régimes hydriques et maintenir une canopée adéquate permettant de prévenir les îlots de chaleur.

5. Réserves naturelles (Section 4 du PL 46)

5.1 Rôle d'un organisme Article 55.

Nous questionnons le retrait de la mention du rôle que peut jouer un organisme de conservation dans le processus de demande de réserve naturelle.

Nous comprenons que le propriétaire (individu, personne morale, municipalité, organisme de conservation) doit foncièrement accepter et demander ce statut au MELCC.

Nous comprenons également que pour faire cheminer sa demande, la loi n'interdirait pas non plus au propriétaire demandeur de se faire accompagner par un organisme.

Point de vue : Les organismes de conservation ont développé des expertises dans ce domaine afin d'accompagner les propriétaires dans la conservation de milieux naturels, notamment grâce au statut de Réserve naturelle. Depuis 2002, les organismes de conservation du Québec (nb :40+), dont CNCQ, ont contribué grandement à la mise en place des réserves naturelles désignées.

Le retrait de cette mention au sujet de l'accompagnement que peuvent jouer les organismes de conservation dans une demande de réserve naturelle nous semble contraire à un des objectifs porté par cette loi, soit d'impliquer davantage les citoyens, la société civile et les autochtones dans la création et la gestion des aires protégées (article 12). De plus, ce retrait reflète mal la pratique des 20 dernières années, puisque les organismes ont assisté ou requis plusieurs demandes de Réserves naturelles, subséquemment désignées.

Notre recommandation est de maintenir la référence aux organismes de conservation existante dans la LCPN à l'article 55 pour ce qui est des demandes de Réserves naturelles.

5.2 Article 63. Fin de la reconnaissance d'une Réserve naturelle en cas de transfert à l'État.

Nous croyons que la reconnaissance doit effectivement prendre fin dans le cas de cession partielle d'un territoire reconnu comme Réserve naturelle lorsqu'elle se fait en faveur de l'État et à des fins d'utilité publiques (eg au MTQ).

Dans certaines situations, peut survenir un transfert à l'État d'une propriété protégée et reconnue comme Réserve naturelle en vue d'obtenir un autre statut (eg agrandir une réserve écologique ou un Parc national).

Est-ce que le simple transfert de ce terrain désigné Réserve naturelle mettrait fin à son statut d'aire protégée ?

Notre recommandation est de spécifier à l'article 63 que, en cas de transfert d'une propriété privée appartenant à un organisme de conservation en faveur l'État et à des fins d'aires protégée, un statut de protection (aire protégée) soit garanti pendant l'intervalle administratif précédant la nouvelle désignation.

5.3 Pouvoir d'inspection et d'enquête (Chapitre III section I)

Nous saluons l'intention portée par le projet de loi de doter le ministère et les fonctionnaires de moyens d'agir supplémentaires pour faire respecter les restrictions dans les aires protégées.

Toutefois, nous notons que le rôle d'inspecteur ou d'enquêteur pourrait être conféré désormais seulement à un fonctionnaire par le PL 46, alors que le Ministre pouvait déléguer une personne physique ou morale, autre qu'un fonctionnaire, afin d'agir comme inspecteur dans la LCPN actuelle (Article 66). Le rôle pourrait être conféré désormais seulement à un fonctionnaire par le PL 42.

Dans le cas des Réserves naturelles, considérant leur nombre, leur distribution géographique ainsi que la présence des organismes de conservation sur le territoire, nous recommandons de maintenir la possibilité de déléguer le pouvoir d'inspection à une personne morale, ou minimalement à un organisme de conservation.

5.4 Dispositions pénales (articles 70 à 77)

Nous saluons l'idée d'augmenter considérablement les sanctions en cas d'infractions dans les aires protégées, ce qui pourrait agir comme un argument dissuasif afin de rectifier des problématiques d'infractions.

Dans le cas de Réserves naturelles détenues par l'organisme, l'intention de conservation est de pouvoir éviter, prévenir et agir sur les problématiques d'infractions, en déployant des ressources afin de bien encadrer les activités dans un site.

Les infractions qui ont été observées sur le terrain sont commises par un tiers, et non pas délibérément par l'organisme (eg. l'usage du VTT est interdit, affiché, avisé, dissuadé, mais le passage persiste malgré les efforts de l'organisme).

Nous sommes inquiets que l'organisme propriétaire d'une Réserve naturelle désignée puisse être mis en infraction pour un geste commis par un tiers, notamment en omettant d'agir tel que prévu à quelques endroits au PL-46. Dans cette situation, l'organisme pourrait s'exposer à des amendes variant entre 3,000 \$ et 6,000,000 \$.

De plus, la loi précise à l'article 77.2 :

« Lorsqu'une personne morale, un agent, un mandataire ou un employé de celle-ci commet une infraction à la présente loi, l'administrateur ou le dirigeant de la personne morale est présumé avoir commis lui-même cette infraction, à moins qu'il n'établisse qu'il a fait preuve de diligence raisonnable en prenant toutes les précautions nécessaires pour en prévenir la perpétration. »

Nous sommes inquiets que cet article dissuade un organisme de conservation (personne morale) à demander la reconnaissance de Réserve naturelle, compte-tenu des risques financiers auquel il s'exposerait en cas d'infractions.

Nous recommandons donc de revoir les dispositions pénales afin de tenir compte de cette particularité lorsque l'organisme de conservation est propriétaire d'une Réserve naturelle et de clarifier les situations où une omission peut entraîner une amende.

6. Autres remarques secondaires

Article 2 (Objet et application) : Retrait de la définition du mot Biodiversité, alors que le terme est utilisé fréquemment dans la loi. Nous proposons de la garder.

Article 4 : Est-ce que la dénomination du Ministère doit être mise à jour ?

Éléments de concordance et de constance des termes : Les textes du projet de loi contiennent aléatoirement les termes "statuts de protection" et ailleurs "statuts de conservation". Biodiversité et diversité biologique. Une relecture fine de l'utilisation de ces termes préciserait la loi selon nous.

Conclusion

Nous appuyons le gouvernement dans son objectif de modernisation de la LCPN. Le Québec disposera alors d'outils supplémentaires afin de mettre en place un réseau d'aires protégées et de milieux naturels conservés par d'autres mesures, représentatif de la biodiversité.

Depuis l'introduction de la LCPN en 2002, la superficie des aires protégées par CNCQ est passée de 5 000 à 50 000 hectares. Au cours des trois dernières années, CNC et ses partenaires (organismes) ont pu traiter plus de 101 dossiers de dons, de vente ou de servitude à des fins d'aires protégées, totalisant plus de 7 200 hectares et protégeant l'habitat d'une soixantaine d'espèces menacées, des forêts, des cours d'eau et des milieux humides. Les propriétaires privés sont nombreux à vouloir poser un geste de conservation, et le nombre d'organismes de conservation déployés sur le terrain augmente également (leur nombre est passé de 10 à 40 en 15 ans). Ceci témoigne d'une volonté d'en faire plus et mieux afin que la contribution des terres privées au réseau des aires protégées s'accroisse.

Une fois les outils législatifs mis en place, des investissements substantifs dans le réseau des aires protégées seront nécessaires afin d'affecter ces terres publiques et privées à des fins de conservation. Le développement des capacités des intervenants, autant dans l'appareil étatique que dans la société civile, et une revue de certaines dispositions fiscales constitue selon nous la pierre angulaire des avancées futures en conservation. Les récentes mesures budgétaires mises en place par le Canada et le Québec, ainsi que les dons philanthropiques privés investis en conservation, témoignent de la pertinence, de la reconnaissance et de la volonté d'améliorer le réseau des aires protégées, et de l'effort collectif devant être déployé afin d'atteindre la cible de 17%.

Dans le sud du Québec, où près de 9 québécois sur 10 résident, 90% de la tenure des terres est de nature privée. On y retrouve une biodiversité riche et plus de la moitié des espèces menacées dépendent des milieux naturels du Québec méridional. Dans la vallée du Saint-Laurent, les Laurentides et les Appalaches, 6 % du territoire est reconnu comme étant protégé. Pour atteindre la cible de 17% représentatif, des efforts importants s'avèrent nécessaires en terre publique et privée, et nous contemplons présentement plusieurs dossiers d'envergure.

Le Québec peut atteindre les cibles de conservation identifiées grâce à des partenariats offrant flexibilité, efficacité et résultats. En terre privée, nous comptons augmenter considérablement nos capacités d'action et agir graduellement et en paliers pour y arriver. Notre ambition est de pouvoir doubler nos superficies privées protégées, aux 5 ans. Impliquer davantage d'acteurs dans le domaine de l'aménagement du territoire, dont les instances municipales, le monde forestier et agricole nous semble incontournable. L'organisme peut agir avec les deux paliers de gouvernement et les détenteurs de droits et titres privés, dans une approche collaborative avec les communautés locales, afin de soutenir l'identification et la mise en place du réseau des aires protégées au Québec.

De nouvelles stratégies pourront être déployées afin de conserver la biodiversité et créer des aires protégées. Plusieurs dossiers de paysage humanisés se dessinent et il s'agit d'une opportunité considérable pour les communautés souhaitant mettre en œuvre cette reconnaissance sur des territoires modelés depuis des milliers d'années. D'autres outils que les aires protégées et les AMCE s'offrent également à nous afin de conserver la biodiversité. Au sortir de l'année 2020, il sera intéressant de revisiter les objectifs et d'établir une approche renouvelée en la matière.

En plus de contribuer aux aires protégées et à la sauvegarde de la biodiversité, la conservation des milieux naturels offre des services écologiques inestimables pour la population, tels que l'approvisionnement en eau potable, la captation du CO₂, l'atténuation des inondations et procure des espaces verts accessibles, où se pratique de nombreuses activités récréotouristiques. L'eau, l'air et les milieux de vie que nous léguons en héritage aux générations futures garantiront un avenir durable et prospère au Québec.