

DE : Monsieur Pierre Dufour
Ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs

Le 21 mai 2021

ET : Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

TITRE : Projet de loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et d'autres dispositions législatives

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1. Contexte

La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (chapitre C-61.1; LCMVF) a pour objet la conservation de la faune et de son habitat, leur mise en valeur dans une perspective de développement durable et la reconnaissance à toute personne du droit de chasser, de pêcher et de piéger, conformément à la loi. À cet effet, elle énonce les droits et les obligations des chasseurs, des pêcheurs et des piégeurs, établit diverses interdictions relatives à la conservation des ressources fauniques ainsi que diverses normes en matière de sécurité.

Afin de moderniser le cadre législatif applicable à la faune et ses habitats, le Projet de loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et d'autres dispositions législatives (Projet de loi 88) a été présenté à l'Assemblée nationale le 11 mars 2021. Parmi les nouvelles mesures proposées, le Projet de loi 88 modifie les mécanismes de gestion et de gouvernance des zones d'exploitation contrôlées (zecs) dans le but de favoriser l'accès au territoire, d'assurer la participation des citoyens, de favoriser la conservation de la faune et de son habitat et d'assurer l'autofinancement de la zone d'exploitation contrôlée.

Par ailleurs, le Projet de loi 88 augmente le montant des amendes payables en cas de contravention à la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune pour qu'elles soient plus dissuasives, notamment afin de diminuer le braconnage.

Le Projet de loi 88 prévoit aussi l'introduction de la notion de compensation financière en tant que condition pouvant être imposée lorsqu'une activité porte atteinte à un habitat faunique.

2. Raison d'être de l'intervention

Le Projet de loi 88 a fait l'objet de consultations particulières tenues du 13 au 15 avril 2021 par la Commission parlementaire des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec. Ces consultations ont notamment soulevé deux enjeux pour lesquels un dépôt d'amendements permettrait de bonifier la proposition législative.

Premièrement, le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs doit disposer d'un plus grand pouvoir d'intervention auprès de certains organismes gestionnaire de zec (OGZ). En effet, la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune permet au ministre du MFFP de conclure un protocole d'entente avec un OGZ afin de lui confier la totalité ou la partie de la gestion d'une zec. Or, il arrive parfois que certains OGZ ne respectent pas le protocole d'entente, les directives du ministre du MFFP ou les principes directeurs devant orienter la gouvernance des zecs, par exemple en restreignant les modalités d'accès au territoire ou en fixant des montants trop élevés pour la pratique d'activités récréatives. La seule mesure actuellement disponible dans de tels cas est la révocation du protocole d'entente, qui permet au ministre du MFFP de reprendre le contrôle de la gestion de la zec. Cette solution met en péril les liens d'emploi et les liens contractuels déjà en place.

Deuxièmement, plusieurs intervenants ont soulevé que le montant des amendes qui est augmenté par le Projet de loi 88 est trop élevé pour des infractions mineures ou techniques, comme le port du dossard pendant l'activité de chasse ou le défaut de signature du permis. Ils ont souligné que ces mêmes infractions techniques ou mineures peuvent également donner lieu à une violation de l'interdiction de posséder un animal, poisson, fourrure ou sous-produit de la faune obtenu, vendu ou acheté en contravention à la loi et causer un cumul de sanctions qui serait inapproprié.

La portée large de cette interdiction jumelée à l'augmentation des amendes décourageraient la pratique des activités de chasse, de pêche et de piégeage de même que la formation des nouveaux adeptes en les exposant à des amendes. Il est à noter que ces activités contribuent pour environ 950 millions de dollars au produit intérieur brut du Québec, maintiennent 12 000 emplois à temps complet et représentent 1,6 milliard de dépenses annuelles.

Bref, la limite des pouvoirs du ministre du MFFP pour assurer une saine gouvernance des zecs est susceptible d'être nuisible à la formation d'une relève de chasse, de pêche et de piégeage et peut limiter les retombées économiques régionales de ces activités.

Il faut rappeler que lors de son entrée en vigueur, le 22 juin 1989, la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (chapitre E-12.01; LEMV) a modifié la LCMVF afin de prévoir un partage des responsabilités ministérielles dans la gestion des espèces menacées et vulnérables et leurs habitats en référant toutefois à des objectifs communs de conservation de la biodiversité. Il y a donc tout intérêt à ce que les approches législatives visant cette conservation soient harmonisées en matière faunique et floristique.

3. Objectifs poursuivis

Les amendements proposés au Projet de loi 88 ont pour objectif de favoriser une meilleure gouvernance des zecs en accordant au ministre du MFFP de plus grands pouvoirs d'intervention pour remédier à des comportements problématiques dans la gestion d'un OGZ.

Ces amendements ont également pour objectif de ne pas décourager la relève des adeptes de chasse, de pêche et de piégeage en accordant au ministre du MFFP ou au

gouvernement la souplesse de pouvoir fixer par règlement des montants d'amendes moindres pour des infractions techniques ou mineures. Ils visent également à éviter que ces infractions mineures par un cumul des effets donnent ouverture à une poursuite pour possession illégale d'animaux, poissons, fourrures ou sous-produits de la faune, ce qui pourrait également constituer un facteur susceptible de décourager cette relève.

À court terme, l'objectif souhaité est que le ministre du MFFP dispose des outils efficaces pour remédier et prévenir des agissements inadéquats des OGZ. À moyen et long terme, les amendements proposés visent à maintenir la confiance du public envers les zecs et à ne pas décourager la relève des adeptes de chasse, de pêche et de piégeage.

Également, les amendements proposés au Projet de loi 88 visent à introduire dans la LEMV la possibilité d'exiger une compensation financière comme condition relative à une autorisation pour la réalisation d'une activité, tel que le prévoit déjà en matière faunique le Projet de Loi 88, et ce, à des fins de concordance et de cohérence dans la gestion des espèces menacées ou vulnérables et leurs habitats, tant floristiques que fauniques. La compensation financière viendrait ainsi s'ajouter aux conditions que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) peut exiger dans les situations où la modification ou la perte de l'habitat d'une espèce floristique menacée ou vulnérable ou d'une espèce floristique menacée ou vulnérable est inévitable.

Dans la même logique que celle prévue pour les habitats fauniques, les sommes perçues seront réinvesties dans la conservation et la gestion d'espèces floristiques menacées ou vulnérables à la suite à l'élaboration de programmes destinés à cette fin.

4. Proposition

Concernant la gouvernance des zecs, lorsqu'il y a manquement au protocole d'entente, aux orientations, aux directives du ministre du MFFP ou aux principes directeurs par le conseil d'administration d'un OGZ, il est proposé :

- d'accorder au ministre le pouvoir d'ordonner à l'organisme de mettre fin à la conduite problématique;
- d'accorder au ministre le pouvoir de mettre en place une administration provisoire de l'OGZ;
- d'accorder au ministre le pouvoir de désigner une personne pour assumer l'administration provisoire de l'OGZ;
- d'accorder à l'administrateur provisoire désigné par le ministre les pouvoirs assumés par le conseil d'administration;
- de prévoir le pouvoir du ministre, au terme de l'administration, de déclarer déchu de leurs fonctions la totalité des membres du conseil d'administration pour éviter la répétition ou la poursuite de la situation fautive;
- de prévoir que le paiement des frais, honoraires et déboursés de l'administration provisoire soient payables par l'organisme, sauf décision contraire du ministre.

La solution proposée accordera au ministre du MFFP un outil efficace pour assurer une saine gouvernance des zecs sans compromettre la pérennité des liens contractuels et des liens d'emploi déjà en place.

Concernant le montant des amendes et le cumul d'infractions, il est proposé :

- de limiter la possibilité qu'une personne puisse être poursuivie pour la possession illégale d'animaux, de poissons, d'invertébrés, de sous-produits de la faune ou de fourrure à la suite d'une infraction technique ou mineure;
- d'accorder au ministre du MFFP ou au gouvernement, selon le cas, le pouvoir de fixer les montants minimaux et maximaux des amendes dont est passible une personne qui contrevient à l'une des dispositions d'un règlement et dont la violation constitue une infraction pour laquelle il n'y a pas de sanction spécifique prévue.

Ces amendements permettront au ministre du MFFP ou au gouvernement de prévoir dans leurs règlements respectifs des amendes moins élevées pour des infractions mineures, tout en conservant des amendes plus élevées dans la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune pour les infractions les plus graves.

Ils permettront également d'éviter que des infractions techniques ou mineures à certaines dispositions réglementaires puissent engendrer une contravention automatique à l'interdiction de posséder des animaux, poissons, fourrures ou sous-produits de la faune obtenus, vendus ou achetés en contravention à la loi.

Les amendements proposés relatifs à la LEMV s'appuient essentiellement sur la concordance et la cohérence avec les modifications législatives proposées dans le Projet de loi no 88. Plus spécifiquement, ils permettront au MELCC :

- d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes financés par les compensations et visant la conservation ou la gestion d'espèces floristiques menacées ou vulnérables ou susceptibles d'être ainsi désignées ou celles de leurs habitats;
- de déléguer, par entente, la gestion de tels programmes;
- de soustraire les activités réalisées dans le cadre d'un programme à l'émission d'une autorisation;
- d'exiger une compensation financière, au même titre que les autres conditions jugées nécessaires, pour compenser la perte ou la modification inévitable d'un habitat floristique lorsqu'une activité doit être autorisée;
- de doter le gouvernement d'un pouvoir réglementaire lui permettant de déterminer les éléments, barèmes et méthodes permettant d'établir la compensation financière.

5. Autres options

À l'égard de la gouvernance des zecs, le maintien du statu quo n'a pas été retenu, puisque les outils mis à la disposition du ministre du MFFP sont insuffisants ou inadéquats pour régler une gestion problématique de la part d'un OGZ.

À l'égard du montant des amendes, le maintien du montant actuel des amendes minimales à 250 \$, plutôt que l'augmentation à 500 \$ comme le propose le Projet de loi 88, a été rejeté puisque cette option est incohérente avec les objectifs du Projet de loi,

notamment l'amélioration de la conservation de la faune et le combat contre le braconnage, les espèces envahissantes et la propagation des maladies. Le maintien de l'amende minimale à 500 \$ pourrait avoir l'effet de décourager la pratique de la chasse, de la pêche et du piégeage et de diminuer les retombées économiques régionales de ces activités.

Étendre l'interdiction de possession d'animaux, poissons, fourrures et sous-produits de la faune à toutes infractions, même celles techniques ou mineures, comme le propose présentement le Projet de loi 88, aurait également l'effet de décourager la pratique de la chasse, de la pêche et du piégeage.

Concernant les modifications à la LEMV, l'autre option serait de ne pas apporter les modifications proposées, situation qui pourrait conduire à des incohérences dans les stratégies de gestion et de conservation des espèces menacées ou vulnérables et leurs habitats adoptées par les ministères concernés.

6. Évaluation intégrée des incidences

Les amendements proposés au Projet de loi 88 permettront d'éviter les conséquences économiques sur les régions de zecs ayant des problèmes de gouvernance. L'administration provisoire des OGZ ayant des problèmes importants de gouvernance permettra notamment l'accès et la participation des citoyens aux activités pouvant y être pratiquées. Ces propositions auront un impact économique positif considérable pour les régions. De plus, les Québécois pourront continuer de profiter pleinement de leur patrimoine faunique.

Par ailleurs, la possibilité de réduire les montants des amendes applicables aux infractions techniques ou mineures ainsi que le fait d'éviter le cumul de sanctions pour les infractions de cette nature permettront d'éviter de décourager la pratique des activités de chasse, de pêche et de piégeage et la formation de nouveaux adeptes. La formation des nouveaux adeptes favorise le maintien et l'accroissement des retombées économiques régionales. Cette proposition sera bénéfique pour les jeunes.

Quant à elles, les modifications législatives proposées à la LEMV auront très peu d'incidences sur les citoyens et les entreprises. Déjà, le ministre du MELCC peut imposer des conditions lorsqu'il autorise une activité qui porte atteinte à une espèce menacée ou vulnérable ou à leurs habitats. La compensation financière sera un outil supplémentaire dont il disposera, selon les conditions déterminées dans un règlement afférent.

Les montants de compensation, versés au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, permettront le réinvestissement dans des projets visant la conservation et la gestion des espèces floristiques menacées et vulnérables ou susceptibles d'être ainsi désignées et leurs habitats. Ces investissements permettront de soutenir l'innovation et le développement d'une expertise québécoise dans les projets de conservation.

Une analyse d'impact réglementaire est jointe au présent dossier.

7. Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les présents amendements au Projet de loi 88 constituent la réponse directe du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) aux commentaires reçus lors des consultations particulières tenues en commission parlementaire du 13 au 15 avril 2021.

Concernant les modifications législatives à la LEMV, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a été consulté concernant l'ajout d'un troisième volet au Fonds de protection et du domaine hydrique de l'État sous la responsabilité du MELCC. Il s'agira essentiellement de dupliquer l'approche utilisée pour la création du programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

8. Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le nouveau pouvoir d'administration provisoire du ministre du MFFP à l'égard des OGZ ne sera mis en œuvre, à la suite de l'entrée en vigueur du Projet de loi 88, qu'en cas de problème de gouvernance d'un OGZ pouvant se présenter dans le futur.

L'ajustement de certaines amendes concernant des infractions techniques ou mineures demandera la mise en place de modifications réglementaires devant être réalisées en priorité à la suite de l'entrée en vigueur du projet de loi afin de prévoir les montants applicables à ces infractions.

Les modifications proposées à la LEMV seront applicables uniquement lorsque le gouvernement se dotera d'un règlement afférent. Le programme devra également être développé. Finalement, un plan de communication devra être déployé afin d'informer le public des ajustements apportés par souci de transparence.

Le calendrier pour l'élaboration des étapes subséquentes aux modifications législatives n'est pas encore défini.

9. Implications financières

Les amendements proposés au Projet de loi 88 ne requièrent aucune source de financement pour le gouvernement du Québec, puisque les coûts de l'administration provisoire, le cas échéant, devront être assumés par l'OGZ fautif. Ces amendements seront intégrés au Projet de loi 88, et les ressources financières et humaines internes requises pour assurer sa mise en œuvre proviendront du budget régulier du MFFP.

Les modifications proposées à la LEMV n'ont pas d'implication financière ou de dépense spécifique pour le gouvernement en termes de coûts.

10. Analyse comparative

La façon de procéder des zecs, consistant à délimiter des territoires structurés sur les terres du domaine de l'État à des fins d'aménagement, d'exploitation ou de conservation de la faune ou d'une espèce faunique et accessoirement à des fins de pratique d'activités récréatives et dont la gestion relève d'un organisme ayant conclu un protocole d'entente avec le ministre du MFFP, est un modèle unique au Québec. Il n'a pas de comparable dans les autres provinces et territoires du Canada.

Les lois applicables en Nouvelle-Écosse et aux Territoires-du-Nord-Ouest offrent la possibilité de déterminer le montant d'amendes par règlement. Il s'agit donc pour le Québec d'une possibilité d'être plus agile par rapport à la plupart des autres provinces et territoires du Canada. Également, cette mesure prévoit être très similaire à ce qui est prévu l'article 106 de la *Loi sur les produits pétroliers* (chapitre P-30.01). D'autres dispositions semblables existent, comme l'article 115.34 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2).

Le ministre des Forêts, de la Faune
et des Parcs,

PIERRE DUFOUR

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques,

BENOIT CHARETTE

