

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

Le 27 octobre 2020

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

---

**TITRE :** Amendements au projet de loi n° 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions

---

---

**PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

## **1- Contexte**

Depuis son adoption en 2002, la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01; ci-après LCPN) n'a connu aucune révision majeure, et ce, malgré son rôle central en matière de protection de l'environnement. Une modernisation du principal outil législatif par lequel le gouvernement du Québec met en œuvre ses compétences pour respecter ses engagements internationaux en matière de conservation de la diversité biologique, incluant la mise en place d'un réseau représentatif d'aires protégées, s'imposait à brève échéance. Celle-ci visant notamment à répondre aux attentes des acteurs impliqués dans les processus de création d'aires protégées et à donner au Québec les moyens de relever les nouveaux défis actuellement en discussion dans le cadre des travaux de la Convention sur la diversité biologique.

À cette fin, à la suite de la présentation d'un mémoire au Conseil des ministres en novembre 2019, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a présenté à l'Assemblée nationale du Québec, le 14 novembre 2019, le projet de loi n° 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions. À la suite des consultations particulières et des auditions publiques tenues en septembre 2020 par la Commission des transports et de l'environnement, le principe du projet de loi a été adopté le 30 septembre 2020.

## **2- Raison d'être de l'intervention**

Le présent mémoire a pour objectif de proposer des amendements au projet de loi n° 46 afin de donner suite à certains commentaires reçus dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques. Également, à la suite de la présentation du projet de loi n° 46 à l'Assemblée nationale du Québec, des enjeux ont été soulevés, notamment par les ministères et organismes gouvernementaux partenaires. Ce mémoire vise à proposer des amendements à cet effet. Finalement, deux séries d'amendements sont proposées conjointement avec le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs. Les amendements proposés sont présentés dans les sections qui suivent.

### 3- Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par les amendements au projet de loi n° 46 sont essentiellement les suivants :

- Introduire des dispositions propres aux communautés autochtones prévoyant notamment un nouveau statut de protection appelé « aire protégée d'initiative autochtone » (ci-après APIA);
- Fournir au gouvernement un outil légal permettant de protéger rapidement les territoires d'intérêt situés sur les terres du domaine de l'État jusqu'à ce qu'un statut officiel et permanent de protection leur soit octroyé (ci-après le « pouvoir de mise en réserve »);
- Substituer le pouvoir du gouvernement de désigner des territoires de conservation nordiques par l'obligation, pour le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de soumettre au gouvernement, conjointement avec le ministre responsable de l'application de la Loi sur la Société du Plan Nord, des mécanismes devant permettre d'atteindre les objectifs visés par cette loi en la matière (ci-après « mécanisme 30 % »);
- Retirer les dispositions permettant d'inclure des terres privées, à la demande de leur propriétaire, dans le territoire d'une aire protégée désignée sur les terres du domaine de l'État;
- Ajouter des précisions à la définition du statut d'aire protégée d'utilisation durable (ci-après APUD) par la proposition de balises pour clarifier le concept;
- Modifier la catégorisation des manquements prévus aux régimes de sanctions administratives pécuniaires et de sanctions pénales pour certaines activités;
- Introduire un registre de renseignements relatifs aux sanctions administratives pécuniaires et un registre de renseignements relatifs aux déclarations de culpabilité à des infractions;
- Prévoir que certaines dispositions de la LCPN relatives aux statuts d'aires protégées projetées continuent de s'appliquer à certains projets d'aires protégées;
- Modifier la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1; ci-après LADTF) afin de permettre la désignation de milieux humides d'intérêt (ci-après « MHI ») par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, l'effet de cette désignation ainsi que les modalités et les conditions applicables et y prévoir les dispositions de concordance requise;
- Modifier la Loi sur les parcs (chapitre P-9) afin de permettre la tenue d'une audience publique relative à la création, à l'abolition ou à la modification des limites d'un parc national par un organisme, notamment le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et en prévoir les modalités.

#### 4- Proposition

Les amendements proposés au projet de loi n° 46, joints au présent mémoire, ont pour objet :

- L'introduction de dispositions propres aux communautés autochtones, dont l'ajout d'un nouveau statut de protection appelé APIA;
- L'introduction d'un pouvoir de mise en réserve, permettant de suspendre l'octroi de droits et d'autorisations dans les territoires d'intérêt situés sur les terres du domaine de l'État jusqu'à leur désignation à titre d'aires protégées;
- L'attribution d'une assise légale au « mécanisme 30 % » et l'obligation de tenir une consultation des parties prenantes avant son adoption par le gouvernement;
- Le retrait des dispositions permettant d'inclure des terres privées, à la demande de leur propriétaire, dans le territoire d'une aire protégée désignée sur les terres du domaine de l'État;
- L'ajout de précisions à la définition du statut d'APUD par la proposition de balises pour clarifier le concept;
- Le retrait de la double catégorisation du manquement relatif à la réalisation d'une activité sans avoir obtenu une autorisation exigée en application de la LCPN et la modification de la catégorie applicable au manquement concernant une personne physique qui se trouve dans une réserve écologique sans y être autorisée, et ce, pour les régimes de sanctions administratives pécuniaires et de sanctions pénales;
- L'introduction d'un registre de renseignements relatifs aux sanctions administratives pécuniaires et d'un registre de renseignements relatifs aux déclarations de culpabilité à des infractions, à l'instar de ce qui est prévu dans la LQE;
- Le maintien en vigueur de certaines dispositions relatives aux statuts d'aires protégées projetées afin qu'elles puissent s'appliquer à certains projets d'aires protégées;
- La modification de la LADTF afin de permettre la désignation de MHI par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, l'effet de cette désignation ainsi que les modalités et les conditions applicables ainsi que les dispositions de concordance requises;
- La modification de la Loi sur les parcs afin de permettre la tenue d'une audience publique relative à la création, à l'abolition ou à la modification des limites d'un parc national par un organisme, notamment le BAPE et en prévoir les modalités.

Les détails et les raisons motivant la présentation de ces amendements sont décrits ci-dessous, en fonction des objets énoncés plus haut.

##### Aire protégée d'initiative autochtone

Le gouvernement du Québec a adopté, en 2000, des principes et des orientations stratégiques en vue de doter le Québec d'un réseau d'aires protégées représentatif de l'ensemble de sa diversité biologique. Par ces orientations, le gouvernement a reconnu l'importance et les bénéfices des aires protégées et a sollicité la participation des intervenants locaux, régionaux et autochtones afin de développer un réseau qui soit, notamment, acceptable socialement.

L'introduction de dispositions propres aux communautés autochtones dans le projet de loi n° 46 vise, dans un premier temps, à reconnaître l'apport significatif de celles-ci au développement passé, actuel et futur du réseau québécois des aires protégées. En ce sens, la proposition vise à inviter officiellement les communautés autochtones à proposer, directement au ministre, des projets d'aires protégées auxquels serait attribué le statut d'APIA, nouveau statut de protection proposé. L'ajout d'un nouveau statut d'APIA répondrait en partie aux demandes et aux préoccupations des communautés autochtones et de certains groupes environnementaux entendus lors des consultations particulières.

Afin de favoriser l'adhésion des communautés autochtones à ce nouveau statut de protection, il est aussi proposé qu'une des dispositions propres aux communautés autochtones réfère au pouvoir du ministre de conclure avec elles une entente conformément à l'article 12, qui lui permet de déléguer, notamment à une communauté autochtone, tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la LCPN 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 cette loi. Une communauté autochtone intéressée pourrait donc se voir déléguer certaines responsabilités du ministre en matière de gestion des aires protégées (ex. : la surveillance, le suivi de la biodiversité, la mise en valeur territoriale). Enfin, il est proposé que le ministre élabore et rende public un guide concernant la création, la gestion et la mise en valeur de l'APIA, qu'il aura préalablement élaboré en collaboration avec les partenaires autochtones et les ministres et organismes gouvernementaux concernés, dans le but de clarifier les balises de ce nouveau statut de protection.

#### Pouvoir de mise en réserve

Depuis 2002, les territoires d'intérêt destinés à la création d'aires protégées en terres publiques se voient d'abord attribuer un statut provisoire de paysage humanisé, de réserve écologique, de réserve aquatique ou de réserve de biodiversité projetée. Afin d'alléger la procédure et de réduire les délais, le projet de loi n° 46 prévoit qu'il ne sera plus possible d'utiliser ces statuts projetés. Toutefois, lors des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi tenues en septembre 2020, plusieurs intervenants ont souligné l'importance de maintenir la possibilité de protéger légalement les territoires d'intérêt pour la création d'aires protégées, qui sont en attente d'un statut de protection permanent. Ainsi, il est proposé d'introduire, dans le projet de loi n° 46, une section intitulée « Mise en réserve de territoires », laquelle ferait en sorte d'octroyer au gouvernement le pouvoir de mettre en réserve toute terre faisant partie du domaine de l'État dans le but de constituer une nouvelle aire protégée. La décision du gouvernement préciserait les motifs qui justifient la mise en réserve du territoire concerné, les activités qui ne pourraient y être autorisées ainsi que les droits qui ne pourraient y être accordés pendant la période visée. Cette mise en réserve par le gouvernement prendrait fin lorsqu'un statut officiel d'aire protégée serait attribué au territoire ou par l'annulation de sa décision.

#### Mécanisme 30 %

Dans le cadre du Plan d'action 2015-2020 du Plan Nord à l'horizon 2035, le gouvernement du Québec s'est engagé à consacrer, d'ici 2035, 50 % du territoire du Plan

Nord à des fins autres qu'industrielles, de même qu'à la protection de l'environnement et à la sauvegarde de la biodiversité, et à la mise en valeur de divers types de développement. De cet engagement découle deux objectifs, soit la constitution de 20 % d'aires protégées, dont au moins 12 % en forêt boréale au nord du 49<sup>e</sup> parallèle et la mise en place d'un mécanisme qui consacrera 30 % du territoire d'application de la Société du Plan Nord à des fins autres qu'industrielles et voué à la protection de l'environnement, à la sauvegarde de la biodiversité et à la mise en valeur de divers types de développement.

Les travaux portant sur le développement du mécanisme 30 % ont été initiés en 2015 avec l'ensemble des intervenants gouvernementaux, régionaux, locaux, industriels et autochtones. Bien que le mécanisme 30 % se soit précisé depuis le début des travaux, celui-ci est toujours en développement, ce pourquoi la présente proposition vise à retirer du projet de loi n° 46 les dispositions référant à toutes étapes ultérieures à l'approbation, par le gouvernement, du mécanisme 30 %. La nouvelle proposition vise ainsi uniquement à prévoir que le ministre, de concert avec le ministre responsable de l'application de la Loi sur la Société du Plan Nord, doit soumettre au gouvernement des mécanismes devant permettre d'atteindre les objectifs visés par cette loi en la matière un projet de mécanisme 30 %. Il est proposé que le gouvernement adopte les mécanismes après la tenue d'une consultation publique à ce sujet.

Retrait des dispositions permettant d'inclure des terres privées dans une aire protégée sur les terres du domaine de l'État

Après une deuxième analyse, les dispositions en cause ne sont pas requises pour permettre la création de grandes aires protégées qui incluraient des terres faisant l'objet de différents statuts de protection, y compris celui de réserve naturelle, qui concerne seulement les terres privées.

Aire protégée d'utilisation durable

Le statut d'APUD traduit l'intention du ministre de bonifier l'offre de statuts d'aires protégées au Québec afin de répondre à de nouveaux besoins exprimés par les acteurs régionaux et locaux ainsi que par les communautés autochtones. Ce statut a pour objectif de doter le Québec d'aires protégées qui pourraient correspondre aux catégories les plus flexibles selon l'UICN. Le projet de loi n° 46 définit succinctement le statut d'APUD. Il y a donc lieu de le préciser davantage en y ajoutant les balises suivantes :

- la plus grande partie de l'APUD est caractérisée par la présence de conditions naturelles;
- la participation des communautés locales et autochtones concernées par la gestion de l'APUD est favorisée par le ministre ainsi que l'utilisation exemplaire des ressources naturelles au bénéfice des communautés locales et autochtones concernées.

Modifications à la catégorisation de certains manquements prévus aux dispositions des régimes de sanctions administratives pécuniaires et de sanctions pénales.

Le projet de loi n° 46 propose l'introduction d'un régime de sanctions administratives pécuniaires adapté au contexte particulier de la conservation de la biodiversité, et le renforcement du régime de sanctions pénales. Les dispositions présentent une

catégorisation des manquements. Les montants associés à cette catégorisation sont déterminés en tenant compte de la nature des obligations associées à chacune des activités et de la gravité objective des manquements à ces obligations. À la suite du dépôt du projet de loi n° 46, des enjeux ont été soulevés relativement à la catégorisation de deux manquements prévus aux nouvelles dispositions. Certains articles sur les sanctions administratives pécuniaires et les dispositions pénales présentent une double catégorisation du manquement relatif à la réalisation d'une activité sans avoir obtenu une autorisation exigée en application de la loi. Cette double catégorisation soulève des enjeux légaux de clarté, d'uniformité de traitement et de prévisibilité pour les citoyens. Les personnes désignées pour imposer les montants associés à ces manquements devront effectuer un choix discrétionnaire entre deux montants lors de l'application des dispositions. Il est ainsi proposé de retirer les dispositions aux articles 69.18 (1°) et 73.

D'autre part, des dispositions du projet de loi prévoient les montants les plus élevés pour une personne physique se trouvant dans une réserve écologique sans y être autorisée. Les montants associés à un tel manquement sont aussi élevés que ceux associés à la réalisation d'une activité interdite ou à l'endommagement d'un milieu naturel. Or, se trouver dans une réserve écologique sans y être autorisé est un manquement dont la gravité objective est moindre que la réalisation d'une activité interdite, l'endommagement d'un milieu naturel ou d'un territoire ou la non-conformité à une ordonnance. Par conséquent, il convient de modifier les montants associés à ce manquement afin qu'ils correspondent à sa gravité objective.

Registre de renseignements relatifs aux sanctions administratives pécuniaires et registre de renseignements relatifs aux déclarations de culpabilité à des infractions

Le projet de loi n° 46 propose l'introduction de deux nouveaux registres dans la LCPN, soit un registre regroupant les renseignements relatifs aux sanctions administratives pécuniaires et un registre recensant les renseignements relatifs aux déclarations de culpabilité à des infractions. Ces deux registres seront tenus et rendus publics par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. L'objectif de ces amendements est d'assurer une conformité entre les dispositions des régimes de sanctions administratives pécuniaires et de sanctions pénales de la LCPN avec celles de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2 ; ci-après LQE).

Maintien en vigueur de certaines dispositions relatives aux statuts d'aires protégées projetées afin qu'elles puissent s'appliquer à certains projets d'aires protégées

Afin de permettre au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de compléter la création de quatre projets d'aire protégée en cours, il est proposé d'apporter un amendement au projet de loi pour y insérer des mesures transitoires permettant le maintien des dispositions actuelles de la LCPN visant l'octroi d'un statut provisoire de protection à ces territoires. Toutes les démarches administratives ont été complétées en vue d'une protection légale à ces territoires, selon les dispositions actuelles de la LCPN. Chacun des quatre projets fera l'objet d'un mémoire distinct. Il s'agit des projets d'aires protégées suivants :

- Projet de réserve de la biodiversité projetée d'Anticosti : d'une superficie de 1 651,5 km<sup>2</sup>, elle correspond aux trois projets de réserves de biodiversité projetées

annoncés par le gouvernement du Québec en 2018 auxquels s'ajoutent les secteurs non protégés du littoral de l'île. L'ajout de cette réserve de biodiversité projetée aux aires protégées existantes sur l'île permettra de satisfaire à une des exigences de l'UNESCO pour la reconnaissance de l'île d'Anticosti comme site du patrimoine mondial de l'UNESCO. Par le décret numéro 826-2020 du 12 août 2020, le gouvernement autorisait le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à conférer un statut provisoire de protection à ce territoire, à dresser le plan de cette aire et à établir son plan de conservation. Après la période de publication préalable à la *Gazette officielle du Québec*, le statut provisoire de protection pourra être conféré au moyen d'un arrêté ministériel;

- Projet de réserve de biodiversité projetée des Caribous-Forestiers-de-Manouane-Manicouagan : d'une superficie de 7 814 km<sup>2</sup>, elle inclut le territoire de trois réserves de biodiversité projetées existantes qui seront fusionnées, auquel est ajouté 4 592,3 km<sup>2</sup>. Cette réserve de biodiversité projetée fait partie de la grande aire protégée des Caribous-Forestiers-de-Manouane-Manicouagan annoncée le 28 novembre 2017, visant la protection du caribou forestier et de son habitat. Une partie de cette grande aire protégée serait également constituée d'une réserve de territoire aux fins d'aire protégée (2 380 km<sup>2</sup>). À terme, l'objectif est la création d'une réserve de biodiversité couvrant une superficie de 10 200 km<sup>2</sup>, conforme aux exigences de l'espèce à grand domaine vital qu'est le caribou forestier;
- Projet de paysage humanisé projeté de l'Île-Bizard : le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et la Ville de Montréal collaborent au projet de paysage humanisé projeté de L'Île-Bizard depuis 2010. Le projet est issu des demandes citoyennes et des élus municipaux. Le territoire, d'une superficie de 18,20 km<sup>2</sup>, présente des caractéristiques uniques pour la conservation de la biodiversité, dans un contexte habité et agricole. La protection de ce territoire contribuera à améliorer le réseau d'aires protégées du sud du Québec et à préserver les services écologiques d'importance rendus à la population montréalaise par la biodiversité. La conclusion de ce projet d'aire protégée est attendue depuis longtemps par la Ville de Montréal;
- Projet de réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains : d'une superficie de 1 000 km<sup>2</sup>, la création de cette réserve aquatique projetée a été annoncée par les gouvernements du Canada et du Québec le 28 juin 2018 et fait suite à la conclusion, le 4 mars 2019, de l'Accord Canada-Québec relatif au projet conjoint d'aire marine protégée du Banc-des-Américains. Cette aire marine protégée bénéficiera d'un double statut de protection, soit celui de réserve aquatique selon la législation du Québec et celui de zone de protection marine, déjà en place en vertu de la Loi sur les océans du Canada. Le Québec doit également donner suite à cet Accord dans les meilleurs délais en créant une réserve aquatique projetée en vertu de sa propre législation.

## Milieux humides d'intérêt

Afin de faire face à la diminution de certains types de milieux humides sur le territoire québécois, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) s'est engagé, dans la Stratégie d'aménagement durable des forêts à participer à la définition de nouveaux statuts légaux pouvant être reconnus à titre d'aire protégée en milieu forestier, notamment en développant le concept de MHI. Son intention est de mettre en place des moyens efficaces pour assurer la protection des milieux humides les plus remarquables en territoire forestier du domaine de l'État. Les MHI ne bénéficient pas actuellement d'un statut légal permettant éventuellement de les inscrire au Registre des aires protégées au Québec dans la mesure où ceux-ci répondent à la définition d'aire protégée. Jusqu'à présent, pour protéger de tels milieux, le gouvernement du Québec a eu recours à différents statuts de protection davantage adaptés à la protection de vastes territoires représentatifs (ex. : parc national, réserve de biodiversité, réserve aquatique) ou pour la sauvegarde d'espèces aquatiques et littorales (ex. : aires de confinement d'oiseaux aquatiques, réserves nationales de faune), mais de tels statuts ne sauraient fournir une protection à tous les MHI forestiers qui le requièrent.

La désignation des MHI s'inscrit dans les fonctions et pouvoirs attribués au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs. La présente proposition vise donc à introduire des mesures légales de conservation dans la LADTF permettant d'officialiser leur protection et de les reconnaître à titre d'aires protégées, le cas échéant. Plus précisément, afin d'officialiser la protection des MHI et de les désigner en vertu de la loi, il est proposé :

- d'introduire des dispositions modifiant la LADTF en y incluant une section sur la délimitation légale des MHI;
- d'accorder au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs les pouvoirs de désigner, de modifier ou de révoquer le statut des MHI sur les territoires forestiers du domaine de l'État avec l'accord préalable du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, responsable de la tenue du Registre des aires protégées au Québec;
- d'interdire la réalisation d'activités d'aménagement forestier sur le territoire d'un MHI désigné;
- de permettre au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs d'autoriser des travaux d'aménagement dans un MHI, aux conditions qu'il détermine, après avoir obtenu l'avis du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, responsable de la tenue du Registre des aires protégées au Québec;
- d'introduire des dispositions précisant les sanctions pouvant être encourues en cas d'infraction ou de dommage à un MHI désigné.

Avant de désigner un MHI, le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs établira les critères de sélection de ces territoires et examinera les territoires proposés en concertation avec les ministres directement concernés, notamment le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Par cette collaboration, le gouvernement s'assurera que les territoires proposés répondent aux besoins de conservation et améliorent la diversité et la représentativité du réseau des aires protégées. De plus, le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs s'assurera de combler les principales lacunes du réseau des aires protégées là où les milieux humides sont moins présents. Il verra à ce que les territoires proposés comportent les caractéristiques requises pour

être reconnus au Registre des aires protégées au Québec. Il s'assurera également que ces territoires et leurs ressources naturelles ne soient pas déjà affectés par des droits et des usages incompatibles avec leur protection légale. Cette opération contribuerait à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière d'aires protégées.

Recours à un organisme désigné par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, notamment le BAPE, lors d'audiences publiques liées aux parcs nationaux

Le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs ne possède pas le pouvoir de désigner un organisme, notamment le BAPE, pour tenir des audiences publiques. Or, le BAPE possède une grande expérience dans l'organisation et la tenue d'audiences publiques, en plus de jouir d'une indépendance et d'une neutralité lui conférant une grande crédibilité auprès des citoyens. Les modifications législatives proposées à la Loi sur les parcs visent à offrir la possibilité au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs de désigner un organisme, notamment le BAPE, pour tenir les audiences publiques pouvant être requises lors de la création, de l'abolition ou de la modification des limites d'un parc national avec l'autorisation du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Elles précisent également les délais impartis pour la tenue de l'audience publique et le dépôt du rapport de consultation au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs. Finalement, elles proposent que les rapports de consultation soient rendus publics par ce dernier dans les 30 jours suivant leur réception.

## **5- Autres options**

Compte tenu des enjeux et des attentes élevées que pourrait générer l'introduction de l'APIA, il a d'abord été envisagé d'introduire des dispositions propres aux communautés autochtones, excluant l'introduction du nouveau statut. De telles dispositions auraient visé le renforcement de la prise en compte des intérêts et des valeurs des communautés autochtones dans la création et la gestion des aires protégées, ainsi que de leur participation aux processus de gestion. Or, les groupes environnementaux et les communautés autochtones ont manifesté des attentes élevées à l'égard de l'introduction de ce nouveau statut d'aire protégée dès maintenant dans la LCPN, lequel statut bénéficie d'une reconnaissance aux échelles canadienne et internationale.

Pour ce qui est du pouvoir de mise en réserve, la possibilité de s'en tenir à la création de réserves de territoires aux fins d'aires protégées (ci-après : RTFAP) a été considérée dans les options. Les RTFAP sont le résultat de l'exercice cumulatif de pouvoirs attribués par la loi au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et à celui des Forêts, de la Faune et des Parcs. Le pouvoir de mise en réserve proposé a été demandé par différents intervenants au moment des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi. Contrairement aux RTFAP, qui découlent de l'exercice de pouvoirs ministériels, les mises en réserve faites en vertu du pouvoir ici proposé seraient issues d'une décision gouvernementale. Ce pouvoir, expressément prévu par la loi, aurait pour principal avantage d'assurer une meilleure concertation des différents ministères concernés et de donner aux réserves de territoires ainsi constituées une légitimité accrue.

En ce qui a trait aux amendements relatifs aux modifications à la catégorisation des manquements prévus aux dispositions des régimes de sanctions administratives pécuniaires et de sanctions pénales, il n'y a pas eu d'analyse d'options additionnelles. Les amendements proposés visent notamment à répondre à un enjeu de clarté, d'uniformité de traitement et de prévisibilité pour les citoyens et de la gravité objective des manquements.

En ce qui a trait à l'amendement relatif à l'introduction de mesures transitoires permettant au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de mener à terme quatre projets d'aire protégée en cours de création, le statu quo n'est pas recommandé puisqu'il ne permettrait pas de concrétiser ces projets d'aires protégées à court terme.

Quant aux MHI, l'autre option consiste à poursuivre leur protection administrativement, au cas par cas, en vertu des régimes d'autorisation introduits par la LQE et par la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (chapitre C-61.1) ainsi qu'en vertu des dispositions prévues au Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État (chapitre A-18.1, r. 0.01). À ces mesures de contrôle des activités susceptibles de nuire à la pérennité des MHI, s'ajoutent différentes mesures d'évitement introduites lors de la planification intégrée de l'aménagement forestier (ex. : milieux humides identifiés aux plans, sites fauniques d'intérêt, habitats d'espèces menacées ou vulnérables, etc.). De telles mesures ont toutefois le désavantage d'être lourdes sur le plan administratif et d'être difficilement applicables sur un territoire aussi vaste en raison de l'expertise technique qu'un tel contrôle requiert à l'échelle régionale. Elles sont également moins efficaces que les statuts légaux de protection afin d'assurer la pérennité d'écosystèmes ciblés. Dans le contexte particulier des forêts du domaine de l'État, la protection d'un territoire d'intérêt au moyen d'un statut légal de protection est généralement considérée comme un moyen plus efficace et plus clair pour le gouvernement d'exprimer ses intentions de protection à long terme. Enfin, le statu quo aurait pour effet de priver le Québec d'une opportunité d'accroître la superficie de son réseau d'aires protégées et d'en augmenter la qualité par l'ajout de milieux humides remarquables dans toutes les régions du Québec.

Pour ce qui est du recours à un organisme désigné par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, notamment le BAPE lors d'audiences publiques liées aux parcs nationaux, le statu quo n'a pas été retenu puisque la Loi sur les parcs n'offre pas la possibilité au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs de confier la tenue d'audiences publiques. Certaines circonstances nécessitent de recourir aux services d'un organisme possédant une expertise particulière en consultations publiques. Cette expertise permettra également de réduire les délais ainsi que les coûts associés à une audience.

## **6- Évaluation intégrée des incidences**

L'ajout du nouveau statut d'APIA permettrait de reconnaître la contribution significative des communautés autochtones au développement passé, actuel et futur du réseau québécois des aires protégées. En leur offrant un outil de protection privilégié, la participation des communautés autochtones s'en trouvera accrue, de même que la protection de la biodiversité et des valeurs culturelles qui y sont associées. De manière

générale, pour tous les statuts, il est clairement indiqué que le ministre peut déléguer certaines responsabilités en matière de gestion des aires protégées. La gestion des aires protégées pourrait s'en trouver facilitée, notamment en ce qui concerne les territoires en milieux éloignés situés à proximité des communautés autochtones. Le nouveau statut d'APIA risque de créer des attentes élevées auprès des communautés autochtones et d'engendrer des répercussions, particulièrement sur la gestion et la mise en valeur du plein potentiel du territoire du Québec.

Les quatre projets d'aires protégées en cours de création, et pour lesquels des mesures transitoires sont proposées, sont le fruit d'un vaste exercice de concertation qui a impliqué les principaux intervenants des régions concernées et une incidence positive est à prévoir pour de nombreux citoyens et organisations environnementales qui demandent des actions concrètes pour la protection de ces territoires depuis plusieurs années. L'évaluation des incidences de la création de chacun des projets d'aires protégées sera plus amplement décrite dans chacun des mémoires visant leur création.

La désignation légale des MHI permettra aux utilisateurs du territoire du domaine de l'État d'avoir accès à une information claire, détaillée et issue d'une démarche objective, ce qui permettra d'éliminer toute incertitude sur les conditions permettant la poursuite des activités autorisées à long terme à l'intérieur de celui-ci. Une telle démarche accroîtra la transparence des intentions gouvernementales relativement à la protection des milieux humides en forêt publique tout en favorisant la crédibilité et l'acceptabilité sociale des mesures de protection qui sont mises en place. La désignation des MHI dans les territoires forestiers du domaine de l'État et leur inscription éventuelle au Registre des aires protégées au Québec, dans la mesure où ils répondent à la définition d'aire protégée, aura peu d'incidences négatives sur l'économie du Québec et sur l'emploi, car ces sites sont restreints en superficie et sont désignés en toute connaissance des potentiels d'utilisation des ressources naturelles et des contraintes d'accès à ces ressources. À l'inverse, la reconnaissance de ces efforts de protection, leur contribution à l'atteinte des cibles d'aires protégées poursuivies par le Québec, de même que l'apport particulier à la protection des espèces menacées ou vulnérables et de leurs habitats, facilitera la mise en marché internationale des ressources naturelles et la certification environnementale du territoire public québécois.

Le recours à un organisme désigné par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs lors d'audiences publiques liées aux parcs nationaux, permettra de confier le mandat au BAPE qui est un organisme indépendant et neutre qui jouit d'une grande crédibilité auprès des citoyens. Par le passé, la tenue d'audiences publiques par le ministre responsable des parcs nationaux ou par un représentant désigné par ce dernier a été critiquée par la population alléguant qu'il se trouvait à la fois juge et partie de son propre projet. Ainsi, la possibilité d'accorder un mandat pour la tenue d'audiences publiques à un organisme pourrait, pour certains projets, favoriser une plus grande acceptabilité sociale.

## **7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes**

Le présent mémoire fait l'objet d'une concertation entre les deux ministres signataires.

L'introduction d'un nouveau statut d'APIA, compte tenu des enjeux constitutionnels, a fait l'objet d'échanges entre le Secrétariat aux affaires autochtones, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), le MELCC, le MFFP, la Société du Plan Nord (SPN) et le ministère de la Justice. La proposition d'amendements tient partiellement en considération les préoccupations soulevées par l'introduction de ce statut. En effet, certains ministères sont d'avis que ce nouveau statut risque de créer des attentes additionnelles élevées en matière de protection du territoire, mettant ainsi davantage de pression sur les autres impératifs gouvernementaux, notamment en matière de développement économique lié à la gestion et à la mise en valeur du territoire et de ses ressources.

Les amendements proposés au regard de l'APUD ont été présentés au MERN, au MFFP, au SAA et à la SPN afin de recueillir leurs commentaires.

Le Protecteur du citoyen du Québec a soulevé des préoccupations au sujet de la catégorisation dans les régimes de sanctions administratives pécuniaires et de sanctions pénales du manquement relatif à une personne physique se trouvant dans une réserve écologique sans y être autorisée. L'amendement proposé vise à répondre aux préoccupations soulevées.

L'introduction de pouvoirs relatifs à la désignation de MHI s'inscrit en complément aux démarches menées par le Québec pour la protection des milieux humides et hydriques du sud québécois, notamment sur les territoires de la forêt privée. L'initiative de reconnaissance des MHI en forêt publique a été menée depuis 2013 au moyen d'une collaboration étroite entre les experts du MFFP, du MELCC et de l'organisme Canards Illimités Canada. L'identification des sites proposés de MHI a fait l'objet de plusieurs échanges avec les industriels et intervenants aux tables régionales de gestion intégrée des ressources.

Le BAPE a également collaboré à la rédaction des modifications législatives relatives au recours à un organisme désigné par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs lors d'audiences publiques liées aux parcs nationaux.

Finalement, certains des amendements proposés au projet de loi n° 46 font suite à des commentaires reçus dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques tenues en septembre 2020 par la Commission des transports et de l'environnement. L'ensemble des orientations relatives aux amendements proposés au projet de loi ont été soumises aux principaux ministères concernés et certains ont transmis des commentaires. Aucun ministère ne s'est opposé aux amendements proposés. La majorité des commentaires reçus ont été intégrés au mémoire et aux amendements. Compte tenu de la nature du dossier, aucune consultation externe n'a été réalisée.

## **8- Mise en œuvre, suivi et évaluation**

### **Aire protégée d'initiative autochtone**

Bien que la proposition d'introduire un statut d'APIA permettrait aux communautés autochtones de déposer leurs projets d'aires protégées au ministre dès l'adoption du projet de loi n° 46, celle-ci engage le gouvernement à développer un guide pour la création, la gestion et la mise en valeur de ces futures aires protégées. Ainsi, un délai est à prévoir entre le moment où il sera possible de déposer des projets et le moment où le ministre pourra les analyser en fonction des balises qu'il aura développées en partenariat avec les communautés autochtones.

Étant donné que la proposition concernant le mécanisme 30 % vise à limiter les dispositions du projet de loi aux seules étapes concernant son dépôt au gouvernement et son adoption à la suite d'une consultation publique, des modifications devront être apportées ultérieurement à la LCPN et potentiellement à d'autres lois. En effet, selon la nature du mécanisme 30 % qui aura été adopté et qui devra être mis en œuvre d'ici 2035, de nouvelles dispositions législatives et de nouveaux outils réglementaires pourront être nécessaires.

### **Aire protégée d'utilisation durable**

À la suite à l'entrée à vigueur des modifications législatives proposées, le MELCC, avec les ministères et organismes gouvernementaux partenaires, aura à développer des outils (ex. : lignes directrices) permettant de définir de façon plus précise le statut d'APUD, notamment le processus de création, le rôle des parties concernées dans la gestion de ces territoires, les structures à mettre en place, les mécanismes de soutien financier pour les responsables de tels projets d'aires protégées, les critères d'admissibilité et l'analyse des propositions. Lorsque des territoires seront désignés à titre d'APUD, il est prévu que celui-ci fasse l'objet d'un suivi écologique régulier, notamment au regard des impacts des activités d'utilisation des ressources naturelles sur les écosystèmes et sur les habitats. La récurrence de la prise de données pour la réalisation des suivis et pour la production de rapports d'évaluation sera définie ultérieurement lors des travaux de développement du statut.

### **Milieux humides d'intérêt**

La mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LADTF concernant la désignation des MHI pourra être entreprise dès l'entrée en vigueur des modifications proposées. Il est possible de prévoir plusieurs actions qui faciliteront la gestion ultérieure d'un réseau de protection des MHI :

- la rédaction de lignes directrices encadrant la désignation des MHI, incluant des définitions, des critères de sélection et des balises pour la délimitation cartographique des propositions;
- la mise à jour d'une liste publique des MHI désignés en vertu de la LADTF et des fichiers cartographiques correspondants;
- la rédaction de lignes directrices pour la gestion des territoires désignés à titre de MHI permettant de préciser un régime d'activités propre aux milieux désignés et

- d'encadrer les usagers du territoire dans la poursuite des activités autorisées par le ministre;
- le développement de documents informatifs sur les MHI et la tenue de séances d'information.

Le MFFP confirme qu'il dispose déjà des outils de connaissance, de l'expertise et des résultats d'analyse nécessaires à la reconnaissance et à la protection légales de ces MHI. Le gouvernement peut aussi compter sur des documents d'orientation, des définitions et des critères de sélection qui ont été éprouvés, depuis 2013, lors des exercices de planification de l'aménagement durable forestier. Le ministre travaillera avec les spécialistes du MELCC et du MERN à l'ajustement des critères de sélection et à la délimitation des propositions finales, parmi les territoires candidats déjà proposés à l'échelle régionale. Le ministre pourra également recevoir et analyser de nouvelles propositions. Tous les cinq ans, le ministre produira un rapport au gouvernement pour rendre compte de l'application du statut de MHI ainsi que de sa gestion du réseau de MHI et de l'application des mesures de protection prévues à la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier par l'intermédiaire de son bilan quinquennal de l'aménagement durable des forêts.

## **9- Implications financières**

La majorité des amendements proposés n'auront aucune implication financière. La mise en œuvre des mesures proposées ne nécessitera pas de nouvelles ressources financières et sera réalisée avec les effectifs en place. Il n'y aura ainsi pas de coûts additionnels pour le gouvernement ni d'ajout d'effectifs nécessaires pour la mise en œuvre de la plupart des interventions proposées.

Toutefois, compte tenu de l'engouement que le statut d'APIA suscite déjà auprès de la clientèle ciblée, il est à prévoir que son introduction dans la LCPN pourrait entraîner des coûts additionnels pour le gouvernement. D'une part, la désignation d'APIA s'accompagnerait, dans la plupart des cas, d'une entente permettant au ministre de déléguer à la communauté autochtone concernée, tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la LCPN ou qu'il détient au regard de la gestion d'un territoire qui relève de son autorité. Il est à prévoir que ces ententes s'accompagneraient d'un financement pour leur mise en œuvre. Les demandes pourraient générer une charge de travail supplémentaire en matière d'analyse de projets, de concertation avec les ministères et organismes gouvernementaux ainsi qu'avec les communautés autochtones concernées, de rédaction d'ententes et de suivis.

## **10- Analyse comparative**

Le nouveau statut d'APIA s'inscrit dans une mouvance au cœur de laquelle se trouve l'« aire protégée et de conservation autochtone » (ci-après APCA), qui gagne en popularité à l'échelle internationale et au Canada. Depuis 2003, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) reconnaît les « aires du patrimoine autochtone et communautaire » et les « aires de conservation appartenant à et dirigées par des Autochtones ». Les parties à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique

ont également adopté le concept d'« aires protégées par les collectivités autochtones et locales » en 2004. Bien que le concept d'APCA soit en continuelle évolution depuis près de vingt ans, on lui reconnaît généralement trois caractéristiques distinctives, soit :

1. l'existence d'un lien fort entre une communauté autochtone et un territoire;
2. la communauté autochtone est au cœur des processus décisionnels, de gouvernance et de gestion de ce territoire;
3. la biodiversité du territoire se trouve à être protégée par les différentes modalités de gouvernance et de gestion mises en place.

La présente proposition d'APIA rejoint l'esprit des caractéristiques 1 et 3, mais se différencie du concept d'APCA au regard de la caractéristique 2, qui concerne la gouvernance territoriale. En effet, pour des enjeux constitutionnels, la création d'une APIA, telle que proposée dans le cadre du projet de loi n° 46, se fera dans le cadre et le respect des pratiques actuelles en matière de négociations de droits autochtones. Le gouvernement du Québec préconise que la reconnaissance de nouveaux droits s'effectue dans le cadre de négociations de traités et la présente proposition d'APIA ne vise en aucun temps à s'y substituer. La proposition du nouveau statut d'APIA, bien qu'elle présente des différences marquées par rapport au concept d'APCA, est cohérente avec la position que prend le Québec sur la scène internationale depuis 1992, moment auquel il s'est déclaré lié, par décret, à la Convention sur la diversité biologique. En effet, le Québec met en œuvre, depuis lors, ses propres outils en vue de respecter ses engagements internationaux.

Au regard de l'APUD, on trouve ailleurs dans le monde un grand nombre d'aires protégées qui ont été classées parmi les catégories V et VI de l'UICN. Cette utilisation accrue de ces catégories montre un besoin réel de poser des gestes concrets de protection de la biodiversité tout en considérant que les citoyens qui y vivent peuvent y jouer un rôle positif et constructif. Ce besoin de faire participer les citoyens à la protection du territoire s'est avéré particulièrement évident ces dernières années au Québec, notamment de la part des communautés autochtones. L'étude d'un grand nombre de cas a démontré que les concepts d'aires protégées de catégories V et VI sont très variables dans leur application. Une revue de littérature sur l'utilisation des aires protégées de catégories V et VI dans le monde est en cours de réalisation. Le défi du Québec est de développer un nouveau statut d'aire protégée qui respecte les lignes directrices de l'UICN tout en l'adaptant à ses réalités territoriales, sociales et culturelles. À cet égard, certains principes sont utilisés dans la majorité des cas ailleurs dans le monde, à savoir que les communautés locales concernées sont les principaux acteurs à profiter des bénéfices de l'aire protégée et que ceux-ci jouent un rôle primordial dans les approches de gestion du territoire et des ressources naturelles.

Au Canada et ailleurs dans le monde, la protection des milieux humides constitue, depuis plusieurs décennies, un impératif de toute stratégie de conservation de la biodiversité et de développement durable. Après avoir implanté des mesures de contrôle visant à favoriser l'utilisation durable des milieux humides, plusieurs États ont développé, plus récemment, des mesures visant à identifier et localiser les milieux humides d'intérêt pour la conservation et leur accorder une attention prioritaire. À cet effet, plus de 50 % des législations examinées par Comtois *et al.* (2014) ont développé et utilisent un concept apparenté aux MHI. Si initialement, des démarches de connaissance et de conservation

des MHI ont été menées aux échelles municipales et régionales, de plus en plus de provinces et territoires au Canada se sont d'approches uniformisées à l'échelle provinciale. Dans plusieurs juridictions, la sélection de milieux humides d'intérêt s'effectue à la fois en territoire public et privé, à l'exception du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse où seul le territoire public est ciblé par une telle démarche. Ces diverses initiatives ont en commun la volonté d'identifier et de délimiter sur carte les MHI d'un territoire. Dans bien des États, notamment en France, en Australie, dans l'État de Washington, en Colombie-Britannique et en Alberta, l'identification des MHI sert aussi d'outil pour la planification de la conservation à l'échelle locale, municipale ou régionale et elle fournit des candidats pour différents statuts de protection et pour la désignation d'aires protégées.

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

BENOIT CHARETTE

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

PIERRE DUFOUR