

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

Le 11 novembre 2021

et

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

TITRE : Projet de règlement concernant certaines mesures transitoires et nécessaires à l'application de la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions – Consultation préalable

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 19 mars 2021 marque l'entrée en vigueur de la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions (2021, chapitre 1; ci-après « loi modificatrice »). Cette loi, sous la responsabilité du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, est venue moderniser le principal outil législatif par lequel le Québec met en œuvre ses compétences afin de respecter ses engagements en matière de conservation des milieux naturels. Il s'agit de la plus importante modification apportée à la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01; ci-après « LCPN ») depuis son adoption en 2002. Les principales modifications apportées à la LCPN ont pour objectifs d'accélérer le processus de création des aires protégées, d'élargir l'éventail des mesures de conservation et de favoriser la participation des acteurs dans la création et la gestion des aires protégées. La loi modificatrice prévoit des dispositions transitoires comprenant, notamment à son article 66, la possibilité pour le gouvernement de prendre par règlement, avant le 19 mars 2022, toute autre mesure transitoire et nécessaire à son application ou à la réalisation efficace de son objet.

2- Raison d'être de l'intervention

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi modificatrice, il est devenu apparent que certaines mesures transitoires étaient nécessaires afin d'éviter de compromettre l'atteinte des objectifs poursuivis par cette révision de la LCPN, notamment l'accélération du processus de création des aires protégées. Il a également été constaté qu'une réserve aquatique constituée de façon permanente en 2020 n'a pas été prise en compte lors de la rédaction des mesures transitoires de la loi modificatrice, et que les nouveaux articles concernant l'encadrement des activités dans les réserves écologiques ne peuvent pas entrer en vigueur. De plus, aucune disposition ne permet au gouvernement d'apporter, au besoin, des modifications aux aires protégées créées avant le 19 mars 2021. Finalement, les modifications apportées à la LCPN ont créé un problème d'arrimage avec l'article 3 du Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État

(chapitre A-18.1, r. 0.01; ci-après « RADF »). Suivant son libellé actuel, l'article 3 du RADF a notamment pour effet d'interdire toute activité d'aménagement forestier dans les territoires mis en réserve, ce qui ne correspond pas à l'intention derrière le nouveau pouvoir de mise en réserve. Cette sévérité risque d'empêcher que cet outil soit utilisé aux fins pour lesquelles il était destiné. De nouvelles mesures transitoires permettraient de corriger ces problématiques qui sont plus amplement expliquées ci-après.

Consultations publiques réalisées pour plusieurs territoires

Le processus de consultation publique préalable à toute désignation d'une aire protégée sur les terres du domaine de l'État a été revu et simplifié. Le ministre doit maintenant tenir une période d'information publique qui pourrait mener, selon les préoccupations soulevées, à une audience publique ou à une consultation ciblée. Avant cette modification, les territoires étaient soumis à une consultation publique, habituellement confiée au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Cette consultation était prévue entre l'étape de l'attribution du statut provisoire de protection et celle du statut permanent de protection, mais également avant la modification ou l'abolition des limites d'un territoire ayant un statut permanent de protection. Des 87 territoires possédant actuellement un statut provisoire de protection, 40 territoires ont fait l'objet d'une consultation publique tenue par le BAPE. De plus, en 2018, le BAPE a tenu une consultation publique afin d'examiner les enjeux découlant d'une demande de la Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine relativement à la réserve écologique de l'Île-Brion. Plus spécifiquement, la population a été consultée sur la possibilité de modifier les limites de la réserve écologique et de changer le statut de protection pour les zones de plage afin de permettre des activités de chasse au phoque gris. Aucune disposition ne permet de prendre en considération les consultations publiques déjà réalisées pour ces territoires. Ils seraient ainsi soumis au nouveau processus de consultation publique, ce qui aurait pour conséquence de rallonger considérablement les délais menant à l'attribution d'un statut permanent de protection ainsi qu'à la modification des limites de la réserve écologique de l'Île-Brion.

Réserve aquatique de la Vallée-de-la-Rivière-Sainte-Marguerite

Le 14 mai 2020, un statut permanent de protection a été conféré à la réserve aquatique de la Vallée-de-la-Rivière-Sainte-Marguerite. Par la loi modificatrice, le statut de protection de réserve aquatique a été retiré de l'éventail des statuts de protection de la LCPN. Selon le cas, une réserve aquatique située sur le territoire continental devient une réserve de biodiversité et celle en milieu marin, une réserve marine. Les réserves aquatiques ayant un statut provisoire de protection sont maintenues en vigueur en vertu d'une disposition transitoire, jusqu'à ce qu'elles obtiennent un statut permanent. Le réseau des aires protégées compte deux réserves aquatiques permanentes. Une disposition transitoire a été introduite pour la réserve aquatique de l'Estuaire-de-la-Rivière-Bonaventure. Il a été prévu qu'elle devienne une réserve marine et que les articles de la LCPN encadrant les activités dans une réserve aquatique, tels qu'ils se lisent le 18 mars 2021, continuent de s'appliquer à ce territoire jusqu'à l'entrée en vigueur du premier règlement sur les réserves marines. Aucune mesure transitoire n'a été prévue pour la réserve aquatique de la Vallée-de-la-Rivière-Sainte-Marguerite, qui deviendrait une réserve de biodiversité, constituée entre le moment du dépôt du projet de loi et son adoption.

Encadrement des activités dans les réserves écologiques

La loi modificatrice prévoit une disposition transitoire afin que soient maintenus en vigueur les articles de la LCPN qui encadrent les activités dans les réserves écologiques, tels qu'ils se lisent le 18 mars 2021, et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur du premier règlement sur les réserves écologiques. Or, il n'est plus prévu de proposer au gouvernement un règlement sur les réserves écologiques, puisque l'encadrement des activités pouvant s'y dérouler est entièrement prévu à la LCPN. Cette situation a pour conséquence d'empêcher les nouveaux articles concernant ce statut de protection d'entrer en vigueur et de s'appliquer aux réserves écologiques existantes.

Aires protégées possédant un statut provisoire de protection

La loi modificatrice a retiré la possibilité de conférer à un territoire un statut provisoire de protection dit « projeté ». Les territoires ayant un tel statut de protection sont maintenus en vigueur par une disposition transitoire, jusqu'à l'octroi d'un statut permanent de protection. Cette disposition maintient également en vigueur les articles de la LCPN qui encadrent les activités dans ces territoires, tels qu'ils se lisent le 18 mars 2021. Toutefois, aucune disposition ne permet d'apporter des modifications aux plans de conservation et aux plans délimitant le territoire de ces aires protégées. Cette situation a pour conséquence d'empêcher le gouvernement d'intervenir dans des contextes particuliers qui pourraient se présenter d'ici l'attribution d'un statut permanent de protection.

Aires protégées possédant un statut permanent de protection

Avant l'entrée en vigueur de la loi modificatrice, les aires protégées permanentes étaient créées par règlement du gouvernement contenant le régime d'activités, la description technique, le plan du territoire et, pour certaines, le plan de conservation. Ces différents éléments étaient donc subséquentement modifiables par règlement. Les travaux ayant mené à la rédaction de la loi modificatrice ont permis d'établir que seul le régime d'activités devait avoir une portée réglementaire. Un pouvoir réglementaire au gouvernement a ainsi été maintenu dans le LCPN uniquement afin d'établir les régimes d'activités. Les plans de conservation, les descriptions techniques et les plans délimitant les territoires ne seront plus soumis à la procédure de publication préalable prévue à la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1), ce qui permettra d'accélérer significativement le processus de désignation des aires protégées sur les terres du domaine de l'État. Toutefois, aucune disposition ne permet au gouvernement de maintenir en vigueur ces descriptions techniques et ces plans et de modifier ou d'abroger ces documents approuvés par le gouvernement selon cette nouvelle procédure sans être soumis aux obligations de la Loi sur les règlements, par exemple, afin de modifier la délimitation de la réserve écologique de l'Île-Brion dont la description et le plan du territoire se retrouvent dans le règlement portant le nom du territoire.

Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État

La loi modificatrice est venue introduire un nouveau pouvoir permettant au gouvernement, par décret, de mettre en réserve toute terre du domaine de l'État dans le but de constituer une aire protégée. Pendant cette mise en réserve, aucun nouveau droit, bail, permis ni aucune nouvelle autorisation ne peut être octroyé ou délivré pour la

réalisation d'une ou de plusieurs activités identifiées dans le décret. Les travaux ayant mené à la mise en réserve d'un premier territoire ont permis de constater un problème d'arrimage avec l'article 3 du RADF, sous la responsabilité du ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, lequel prévoit notamment qu'aucune activité d'aménagement forestier ne peut s'effectuer dans une aire protégée, sauf si la réalisation de cette activité est autorisée en vertu de la LCPN ou en application de celle-ci. Avant sa modification, la LCPN prévoyait expressément que certaines activités étaient permises, sous réserve des conditions de réalisation contenues dans le plan de conservation. La nouvelle section de la LCPN portant sur la mise en réserve de territoires n'accorde aucun pouvoir d'autoriser des activités, ce qui fait en sorte que l'article 3 du RADF y interdit toute activité d'aménagement forestier alors que ce n'était pas l'intention. Ainsi, cet article a pour effet d'interdire dans ces territoires certaines activités d'aménagement forestier habituellement autorisées dans les réserves de biodiversité, notamment la récolte de bois de chauffage à des fins domestiques, l'entretien de lignes hydroélectriques et le prélèvement de produits forestiers non ligneux. Afin de corriger cette incohérence, il est proposé d'apporter une modification à l'article 3 du RADF afin de l'arrimer avec la LCPN.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de règlement proposé vise la mise en place de certaines mesures transitoires nécessaires à l'application de la loi modificatrice, en continuité avec les objectifs poursuivis par cette révision majeure de la LCPN. Ces objectifs sont notamment de faciliter et d'accélérer la création d'aires protégées, mais également d'assurer la protection des aires protégées existantes. La modification proposée au RADF vise, pour sa part, à assurer la compatibilité des dispositions de ce règlement avec celles de la LCPN concernant la mise en réserve de territoires, et ce, conformément aux objectifs visés par l'introduction de ce nouveau pouvoir.

4- Proposition

La proposition consiste à approuver le projet de règlement concernant certaines mesures transitoires et nécessaires à l'application de la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, en vue de sa publication préalable. Les mesures transitoires visent à :

- permettre de prendre en considération les consultations publiques tenues conformément aux dispositions de la LCPN ou de la Loi sur la qualité de l'Environnement (chapitre Q-2), avant le 19 mars 2021;
- remplacer le statut de la réserve aquatique de la Vallée-de-la-Rivière-Sainte-Marguerite par celui de réserve de biodiversité afin que le régime d'activités de la LCPN pour ce type de réserve puisse s'appliquer lorsqu'il sera en vigueur;
- préciser le cadre législatif applicable aux réserves écologiques existantes, en rendant applicables les articles introduits par la loi modificatrice;

- permettre d'apporter des modifications aux aires protégées possédant un statut provisoire de protection avant l'entrée en vigueur de la loi modificatrice;
- permettre d'apporter des modifications, sous la nouvelle procédure, aux aires protégées possédant un statut permanent de protection et constituées avant l'entrée en vigueur de la loi modificatrice sans que la Loi sur les règlements s'applique;
- modifier l'article 3 du RADF pour corriger l'incohérence survenue dans le cadre de la modification de la LCPN.

5- Autres options

La voie réglementaire, par l'ajout de mesures transitoires et nécessaires à l'application de la loi modificatrice et à la réalisation efficace de son objet, a été jugée la seule appropriée.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le projet de règlement concernant certaines mesures transitoires et nécessaires à l'application de la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions vise à compléter un processus législatif déjà accepté. Tout comme l'esprit de la loi modificatrice, le projet de règlement vise notamment à faciliter et à accélérer la création d'aires protégées et à conserver les mesures de protection existantes. Les mesures proposées par le projet de règlement sont nécessaires à l'application de la loi modificatrice et à la réalisation efficace de son objet, en ce sens qu'elles permettront au gouvernement et au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) une transition efficace entre les anciennes et les nouvelles dispositions de la LCPN, ainsi qu'une pleine application du nouveau cadre législatif offert par la LCPN depuis le 19 mars 2021. Les mesures n'auront pas d'impact sur la population en général, ni sur les entreprises. Quant à la modification proposée au RADF, elle a notamment pour but d'éviter que la mise en réserve d'un territoire soit plus restrictive que le statut de protection envisagé. Selon l'avis émis par le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) le 28 septembre 2021, la préparation d'une analyse d'impact réglementaire pour le présent dossier n'est pas requise en vertu de la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (décret numéro 1166-2017 du 6 décembre 2017). Les mesures proposées ne concernent pas les entreprises et n'ont pas d'impact sur elles.

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

Les ministères concernés ont été consultés sur les orientations proposées pour le projet de règlement lors d'une rencontre tenue le 28 septembre 2021. Aucun ministère ne s'est opposé au projet de règlement. Le MEI a été consulté sur la nécessité ou non de produire une analyse d'impact réglementaire. Compte tenu de la nature du dossier, aucune consultation externe n'a été réalisée. Toutefois, l'ensemble des communautés autochtones sera informé des orientations proposées par lettre, en marge de la période de publication préalable du projet de règlement à la *Gazette officielle du Québec*, les invitant à déposer leurs commentaires dans le cadre de cette consultation. Par ailleurs, la période de publication préalable du projet de règlement permettra à tout intéressé de faire ses commentaires, le cas échéant.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Après la période de consultation préalable à la *Gazette officielle du Québec*, le projet de règlement concernant certaines mesures transitoires et nécessaires à l'application de la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions sera soumis au gouvernement pour édicition avant le 19 mars 2022.

9- Implications financières

Les mesures proposées n'auront aucune implication financière, que ce soit pour le MELCC, le MFFP ou pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Le projet de règlement n'a fait l'objet d'aucune analyse comparative. Il s'agit de mesures visant à compléter le processus législatif entrepris par l'adoption de la loi modificatrice.

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