

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

Le 7 mai 2021

---

**TITRE :** Autorisation de conférer un statut provisoire de protection à un territoire maritime situé dans le golfe du Saint-Laurent, dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, à titre de réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains, de dresser le plan de cette aire et d'établir son plan de conservation

---

## **PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

### **1- Contexte**

Le présent mémoire a pour objectif la création de la réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains, d'une superficie de 1 000 km<sup>2</sup>. La création de cette aire marine protégée fait suite à l'annonce des gouvernements du Canada et du Québec du 28 juin 2018 ainsi qu'à la conclusion, le 4 mars 2019, de l'Accord Canada-Québec relatif au projet conjoint d'aire marine protégée du Banc-des-Américains (Accord), approuvé par le décret numéro 1471-2018 du 19 décembre 2018 (2019, G.O. 2, 122). De plus, la création de cette aire marine protégée consolidera l'engagement du gouvernement du Québec qui a annoncé, le 13 décembre 2020, la désignation de dix-sept réserves de territoires aux fins d'aire protégée (RTFAP) dans l'estuaire et dans le golfe du Saint-Laurent dans l'attente d'un statut légal d'aire marine protégée, dont la RTFAP du Banc-des-Américains. Cette aire bénéficiera d'un double statut légal de protection, soit celui de réserve aquatique projetée selon la législation du Québec combiné à celui de zone de protection marine, déjà en place en vertu de la Loi sur les océans du Canada (L.C. 1996, ch. 31).

Cette aire marine protégée est la première découlant de l'Entente de collaboration Canada-Québec pour l'établissement d'un réseau d'aires marines protégées au Québec (Entente) conclue le 19 mars 2018. Cette entente, approuvée par le décret numéro 864-2017 du 30 août 2017 (2017, G.O. 2, 4539), vise à faciliter la désignation d'aire marine protégée au Québec et à permettre aux gouvernements d'unir leurs efforts pour atteindre leurs cibles respectives en matière de conservation marine. L'Entente prévoit que, sauf exception, les projets d'aire marine protégée sont sélectionnés, planifiés et mis en place conjointement. Elle prévoit aussi que, préalablement à sa désignation, tout projet conjoint fait l'objet d'un accord intergouvernemental.

La mise en œuvre de l'Entente est confiée à un comité conjoint, appelé Groupe bilatéral sur les aires marines protégées Canada-Québec (GBAMP). Pour le Québec, les représentants proviennent des ministères de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

(MAPAQ), des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) et de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). Pour le Canada, les représentants proviennent de Pêches et Océans Canada (MPO), d'Environnement et Changement climatiques Canada (ECCC) ainsi que de l'Agence Parcs Canada (APC). Le GBAMP est coprésidé par les représentants du MELCC et de MPO.

La création d'aire marine protégée contribue fortement au maintien de la biodiversité marine. Le gouvernement du Québec œuvre à la constitution, en collaboration et en concertation avec le gouvernement fédéral, d'un réseau représentatif d'aires marines protégées au Québec. La désignation des dix-sept RTFAP en décembre 2020 a permis au gouvernement du Québec de respecter son engagement de protéger au moins 10 % de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent, contribuant à l'atteinte des cibles fixées par les Parties à la Convention sur la diversité biologique, conformément à l'objectif 11 d'Aichi du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020. Afin de bonifier les mesures de conservation en vigueur sur ces territoires, un statut légal de protection doit leur être octroyé dans les meilleurs délais.

Le statut légal de protection proposé pour le banc des Américains est celui de réserve aquatique projetée (RAP), comme le permettent les mesures transitoires introduites par la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions (2021, chapitre 1). Ce statut légal de protection est régi par la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01; ci-après la « LCPN »). À terme, l'objectif poursuivi est d'attribuer au territoire un statut permanent de réserve marine, nouveau statut de protection introduit par la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions.

En vertu de l'article 4 de la LCPN, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est chargé de son application. Il est par ailleurs responsable de la création et de la gestion des aires protégées créées en vertu de cette loi. Les articles 27, 29 à 31 et 33 de cette loi, tels qu'ils se lisent le 18 mars 2021, prévoient les modalités pour l'attribution d'un statut provisoire de protection. De plus, l'article 34 de la LCPN, tel qu'il se lit le 18 mars 2021, établit le régime des activités applicable dans une réserve aquatique projetée qui sera complété, le cas échéant, par les dispositions contenues au plan de conservation de l'aire projetée.

En raison du caractère réglementaire de certaines mesures découlant de l'octroi d'un statut provisoire de protection, notamment l'établissement d'un régime d'activités, les prescriptions de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1) trouvent application, notamment celles relatives à la publication des projets de règlement.

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

Inscrites dans le Plan d'action 2015-2020 de la Stratégie maritime, les négociations avec le gouvernement fédéral pour la création d'une aire marine protégée au banc des Américains ont conduit à la signature de l'Accord Canada-Québec relatif au projet conjoint d'aire marine protégée du Banc-des-Américains. La réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains correspond à la mise en œuvre de l'Accord et donc au premier

projet conjoint d'aire marine protégée. De plus, la création de cette aire consolidera l'engagement du gouvernement annoncé le 13 décembre 2020.

### **3- Objectifs poursuivis**

La réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains, incluant le fond marin, le sous-sol jusqu'à une profondeur de cinq mètres et les eaux surjacentes du fond marin, vise à assurer la protection à long terme de ce territoire reconnu pour sa diversité d'habitats et d'espèces marines. En effet, de nombreuses espèces à valeur commerciale et des baleines sont présentes de façon permanente ou saisonnière sur ce territoire ainsi que des espèces en péril et une grande diversité de mollusques et de crustacés. Cette réserve aquatique projetée permettra également de concrétiser un objectif du Plan d'action 2015-2020 de la Stratégie maritime du Québec. Enfin, elle permettra d'améliorer la représentativité des écosystèmes marins du réseau québécois du Saint-Laurent.

### **4- Proposition**

La proposition consiste à obtenir du gouvernement l'autorisation de conférer un statut provisoire de protection à titre de réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains, de dresser le plan de cette aire et d'établir son plan de conservation. La création de cette réserve aquatique permettrait d'assurer la protection légale de ce territoire jusqu'à ce que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques soit en mesure de proposer au gouvernement un statut permanent de protection. La réserve aquatique projetée viendrait remplacer la RTFAP du Banc-des-Américains, désignée en décembre 2020. Elle se situe à l'est de la péninsule gaspésienne, dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. La réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains chevauche le territoire des municipalités de Gaspé au nord et de Percé au sud, appartenant respectivement à la municipalité régionale de comté (MRC) de La Côte-de-Gaspé et à la MRC du Rocher-Percé.

La création de la réserve aquatique projetée a pour objectif d'assurer une protection légale de l'ensemble des espèces et des habitats reconnus pour leur forte productivité et leur richesse en biodiversité. Ce territoire comprend le haut-fond du banc des Américains, ses crêtes et ses escarpements, une partie des plaines limitrophes ainsi qu'une portion de la zone infralittorale à l'ouest. La réserve aquatique du Banc-des-Américains est fréquentée par de nombreuses espèces pêchées à des fins commerciales, mais également par des espèces fourragères telles que l'éperlan arc-en-ciel, le capelan, le hareng, le lançon et le krill. Le secteur peut être fréquenté par plusieurs espèces en situation précaire, notamment le rorqual bleu et la tortue luth, en voie de disparition selon la Loi sur les espèces en péril (L.C. 2002, ch. 29), l'aloise savoureuse ayant le statut d'espèce vulnérable en vertu de la Loi sur les espèces menacées et vulnérables (chapitre E-12.01) et d'autres espèces susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables, telles que l'esturgeon noir, le loup atlantique, tacheté ou à tête large, la morue franche (population sud-laurentienne), le bar rayé, la maraiche (ou requin taupe), le requin bleu et la raie tachetée. D'autres espèces considérées comme étant en voie de disparition par le Comité sur la situation des

espèces en péril au Canada (COSEPAC), telles que la baleine noire de l'Atlantique Nord, le rorqual bleu de l'Atlantique et le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent, pourraient être présentes dans le secteur. Le secteur est aussi considéré comme une zone d'alimentation pour plusieurs espèces de mammifères marins, mais également pour divers oiseaux marins tels que le fou de Bassan, le macareux moine, le petit pingouin, le guillemot marmette ou à miroir, l'océanite cul-blanc et la mouette tridactyle qui nichent aux alentours sur les falaises, l'île Bonaventure, le rocher Percé ou sur les îlots répartis le long de la côte gaspésienne.

La réserve aquatique projetée constitue un territoire d'intérêt pour les trois communautés autochtones micmaques de la Gaspésie. En vertu du plan de conservation proposé, aucune autorisation n'est requise d'un membre d'une communauté autochtone pour la réalisation d'une activité sur le territoire de la réserve aquatique lorsque cette activité s'inscrit dans l'exercice de droits visés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des Lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982) et que ces droits sont établis ou revendiqués de manière crédible.

La proposition permettrait :

- de consolider l'engagement du gouvernement du Québec annoncé le 13 décembre 2020;
- de contribuer à la création d'un réseau d'aires marines protégées conjoint avec le gouvernement fédéral, à la suite de la signature de l'Accord Canada-Québec relatif au projet conjoint d'aire marine protégée du Banc-des-Américains;
- de créer la première aire marine protégée découlant de l'Entente de collaboration Canada-Québec, soit celle du banc des Américains, comme annoncé le 28 juin 2018;
- de donner suite à un objectif figurant dans le Plan d'action 2015-2020 de la Stratégie maritime et, plus précisément, de « mener à terme les négociations avec le gouvernement fédéral devant conduire à la création d'une aire marine protégée au banc des Américains, en Gaspésie »;
- de protéger légalement un territoire regroupant divers habitats marins et riches en biodiversité;
- d'assurer, par la constitution de la réserve aquatique projetée, la protection complète de ce territoire à l'égard de la réalisation d'interventions qui pourraient avoir un impact sur l'habitat et sur la biodiversité, et ce, jusqu'à ce qu'un statut permanent de protection puisse lui être accordé.

## **5- Autres options**

La présente proposition est issue d'un consensus entre les gouvernements du Canada et du Québec, les organismes impliqués et les communautés autochtones concernées.

La désignation de ce territoire à titre de réserve aquatique projetée permettra de donner suite à l'Accord Canada-Québec relatif au projet conjoint d'aire marine protégée du Banc-des-Américains, en superposant le statut de la réserve aquatique projetée à celui de zone de protection marine du fédéral. L'autre option envisagée aurait été de conférer un statut permanent de réserve marine au territoire, nouveau statut de protection introduit par la Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, sans passer au préalable par un statut légal de réserve aquatique projetée. Cependant cette option ne pourra être concrétisée à court terme, privant ainsi le territoire d'une protection légale complète à l'égard d'activités qui pourraient avoir un impact néfaste sur l'habitat et sur la biodiversité. Plusieurs étapes devront être complétées avant de pouvoir proposer au gouvernement un statut permanent de protection au territoire.

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

### Incidences sur les citoyens et incidences sociales

La création d'aire marine projetée contribue fortement à la préservation de la biodiversité marine, et tout particulièrement des espèces en péril telles que les baleines et les loups de mer. En préservant ce joyau du golfe du Saint-Laurent, le gouvernement du Québec agit afin de protéger l'environnement marin qui bénéficiera aux générations actuelles et futures. En effet, la réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains permettra de protéger des secteurs marins tout en permettant aux collectivités côtières de maintenir leurs activités liées à l'exploitation des ressources marines dans le respect de la réglementation. Dans ce but, le MFFP et le MAPAQ, par l'application du Règlement de pêche du Québec (1990) (DORS/90-2014) et de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (chapitre C-61.1), interdisent la pêche commerciale à l'éperlan arc-en-ciel dans les zones 1 et 2 et la pêche sportive dans la zone 1 de la réserve aquatique projetée, afin de conserver à long terme les ressources halieutiques dans ce secteur et ainsi, de contribuer au bien-être des communautés côtières. Ainsi, le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels associés permet de conserver le milieu marin et de favoriser à plus long terme les ressources marines profitant aux citoyens.

### Incidences sur la région

La création de cette réserve aquatique projetée au large de la côte gaspésienne, dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, aura des retombées positives pour les communautés locales. Elle permet de prendre en considération la demande exprimée par la communauté scientifique et par les organismes de conservation d'augmenter la protection des écosystèmes marins dans le Saint-Laurent. La délimitation de la réserve aquatique en deux zones permet d'assurer la conservation de la biodiversité, tout en maintenant les activités d'exploitation des ressources marines des collectivités côtières. Elle consolidera les activités récréotouristiques et contribuera à la préservation des ressources halieutiques et à l'écocertification de certaines pêches commerciales.

## Incidences économiques

Le projet n'a pas d'impact direct sur les entreprises d'hydrocarbures, gazières et minières, car aucune ne réalise d'activités sur le territoire. La réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains serait la seule aire protégée avec un statut légal dans le golfe du Saint-Laurent à interdire toute activité pétrolière, gazière et minière. Enfin, ce projet n'aura pas d'impact sur les autres activités, telles que l'écotourisme et la recherche scientifique, qui pourront se poursuivre sous réserve de se conformer à la réglementation en vigueur. Par ailleurs, la mise en valeur de la réserve aquatique pourrait favoriser le tourisme en développant des activités sur la découverte de la biodiversité marine dans cette région.

## Incidences sur la gouvernance

La création de la réserve aquatique projetée, en remplacement de la RTFAP, aura également pour effet de maintenir la prohibition de toute activité industrielle, soit l'exploitation et l'exploration gazière, minière et pétrolière, ainsi que de l'exploitation des forces hydrauliques et de toute production commerciale ou industrielle d'énergie. Ainsi, les principales incidences sur la gouvernance concernent le MERN, le MFFP et le MAPAQ. Aucun droit foncier ni aucun titre gazier, minier ou pétrolier ne sont en vigueur sur le territoire de la réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains. Enfin, l'Entente bilatérale assure que les actions ou les pratiques qui en découlent sont sans préjudice aux positions respectives des gouvernements du Québec ou du Canada en ce qui a trait à la propriété du fond marin dans le territoire d'application de l'Entente dont fait partie le banc des Américains. Conséquemment, ces actions ou ces pratiques ne peuvent pas être interprétées comme réduisant ou portant atteinte aux compétences, aux droits, aux recours ou aux prétentions des gouvernements du Québec et du Canada.

## Incidences environnementales et territoriales

La création de la réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains permettra que ce territoire maritime puisse bénéficier d'un statut légal de protection et, par conséquent, d'une meilleure protection de la biodiversité. L'environnement marin est un milieu fragile, soumis à de perpétuels changements, avec les transformations physiques, chimiques et biologiques engendrées par les changements climatiques, ainsi que par l'impact des activités humaines. La mise en place de la réserve aquatique va contribuer à la conservation du milieu et de ses organismes, qui aura un impact direct sur la sécurité alimentaire et le bien-être socio-économique des communautés côtières, en développant une utilisation durable des ressources halieutiques. Ainsi, la création d'aires protégées est un des meilleurs outils pour favoriser l'adaptation des espèces et des écosystèmes aux changements climatiques. De plus, la réserve aquatique du Banc-des-Américains, complémentaire à d'autres projets d'aire maritime protégée, s'inclut dans un réseau d'aires maritimes protégées visant à protéger la biodiversité de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent.

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

Le présent dossier a fait l'objet de discussions au sein du GBAMP qui a élaboré le projet d'Accord Canada-Québec relatif au projet conjoint d'aire marine protégée du Banc-des-Américains. De plus, le projet de soumettre le présent mémoire et le projet de plan de conservation de la réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains ont fait l'objet d'une consultation auprès des ministères du Québec membres du GBAMP, soit le MERN, le MAPAQ et le MFFP, et auprès du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Économie et de l'Innovation, du ministère des Transports, du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, du Secrétariat aux affaires autochtones et du Secrétariat du Québec aux relations canadiennes. Ceux-ci ont donné un avis favorable au projet de création de la réserve aquatique projetée du Banc-des-Américains. Les commentaires reçus ont permis de bonifier le plan de conservation.

La réserve aquatique est comprise dans le territoire d'intérêt des trois communautés micmaques de la Gaspésie. Ces communautés autochtones ont fait l'objet d'une consultation afin de recueillir leurs commentaires sur le projet de plan de conservation de la réserve aquatique projetée. Elles se sont montrées globalement favorables au projet. Elles ont également mentionné leur intérêt à être impliquées dans sa gestion.

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

Dès que le gouvernement aura donné son autorisation, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, après une période de consultation de 45 jours à la *Gazette officielle du Québec*, créera la réserve aquatique projetée au moyen d'un arrêté ministériel. Cette action fait suite à l'Accord Canada-Québec relatif au projet conjoint d'aire marine protégée du Banc-des-Américains, en vigueur depuis le 4 mars 2019. Ensuite, le MELCC réalisera toutes les étapes devant mener à l'octroi d'un statut permanent de protection à titre de réserve marine. À noter que le gouvernement fédéral a déjà appliqué son statut permanent de zone de protection marine. Enfin, un programme de suivi de la biodiversité marine sera instauré ainsi qu'un bilan annuel de la gestion de l'aire protégée.

## **9- Implications financières**

L'octroi d'un statut légal de réserve aquatique projetée n'impliquera pas de dépenses significatives pour le MELCC. Plusieurs étapes seront nécessaires jusqu'à l'octroi d'un statut permanent (acquisition de connaissances, rédaction de documents, consultation publique). Tous les coûts engendrés seront assumés à même le budget régulier du MELCC.

## 10- Analyse comparative

La Convention sur la diversité biologique (1760 R.T.N.U. 79 (n° 30619)), adoptée en 1992, a fait en sorte que la plupart des États ont revu leurs stratégies et leurs plans d'action sur les aires protégées de manière à augmenter les superficies et à recentrer la protection des milieux naturels sur la biodiversité. À l'échelle pancanadienne, le Québec a joué un rôle de pionnier en créant, conjointement avec le gouvernement fédéral, une des premières aires maritimes protégées en 1998 : le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent. Cependant, en 2007, le Canada se classait au 70<sup>e</sup> rang parmi 228 pays, en ce qui concerne la création d'aires maritimes protégées, alors qu'il possède le plus grand littoral du monde, le long de trois océans (océans Pacifique, Atlantique et Arctique).

Depuis 2008, le Canada et le Québec participent aux travaux de la Commission mondiale sur les aires protégées. C'est lors de la Conférence des Parties à Nagoya, au Japon, en octobre 2010, que les 193 États signataires de la Convention sur la diversité biologique ont convenu d'augmenter à 10 % la superficie des zones marines protégées pour 2020. Afin d'atteindre cette cible, plusieurs aires marines protégées ont été créées dans les autres provinces canadiennes grâce aux compétences fédérales, provinciales et territoriales dans les trois océans et dans les Grands Lacs du Canada. D'après l'analyse comparée des stratégies et des réseaux à l'échelle internationale sur les aires marines protégées publiée par l'Union internationale pour la conservation de la nature en août 2019, le Canada protégeait une superficie marine d'environ 795 032 km<sup>2</sup>, soit 13,81 % de l'espace marin, tandis que les réseaux d'aires marines protégées aux États-Unis et en Australie couvraient respectivement 41,99 % et 36,06 % du territoire marin. Le 13 décembre 2020, le gouvernement du Québec a annoncé la désignation de 17 RTFAP, permettant ainsi de protéger 10,4 % de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent. S'étant déclaré lié à la Convention en 1992, le gouvernement du Québec harmonise ses actions avec les objectifs de protection promus à l'échelle internationale. C'est pourquoi le Québec parachève son réseau d'aires marines protégées en s'assurant qu'il soit représentatif des écosystèmes et des espèces du territoire. Enfin, la législation québécoise sur la conservation du patrimoine naturel permet au Québec d'ajouter aux approches traditionnelles de conservation des dimensions liées à la gestion en intégrant une participation locale et régionale active dans une perspective de développement durable.

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

BENOIT CHARETTE