

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions

Coordination et rédaction

Cette publication a été réalisée par Direction des dossiers horizontaux et des études économiques du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), avec la collaboration de la Direction des aires protégées. Elle a été produite par la Direction des communications du MELCC.

Réalisation :

Catherine Faubert
et
Simon Dufresne
Direction des dossiers horizontaux et des études économiques

Avec la collaboration de :

Marc-André Bouchard,
Nancy Pelletier
et
Hadrien Paquette
Direction des aires protégées

Renseignements

Pour tout renseignement, vous pouvez communiquer avec le Centre d'information.

Téléphone : 418 521-3830
1 800 561-1616 (sans frais)

Télécopieur : 418 646-5974
Formulaire : www.environnement.gouv.qc.ca/formulaires/renseignements.asp
Internet : www.environnement.gouv.qc.ca

Pour obtenir un exemplaire du document :

Bureau de coordination du développement durable
du Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre
les changements climatiques

675, boul. René-Lévesque Est, 4^e étage, boîte 23
Québec (Québec) G1R 5V7
Téléphone : 418 521-3848

Ou

Visitez notre site Web : www.environnement.gouv.qc.ca

Référence à citer

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*. 2019. 32 pages.

[En ligne]. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/AIR-LCPN.pdf>
(page consultée le jour/mois/année).

Dépôt légal – 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-85448-7(PDF)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec - 2019

TABLE DES MATIÈRES

Préface	vii
Sommaire exécutif	viii
1. Définition du problème	1
2. Classification et création des aires protégées	3
3. Description du projet	5
3.1 Description des secteurs touchés	6
3.2 Allègement du processus administratif et légal de création d'aires protégées	6
3.2.1 Réduction des délais	7
3.2.2 Réduction de la charge administrative de l'État	10
3.3 Ajout de nouveaux statuts d'aires protégées et d'outils de conservation	11
3.4 Clarification et introduction d'un mécanisme de compensation	13
3.4.1 Mesures visant la clarification de la LCPN	13
3.4.2 Mesures compensatoires	14
3.5 Révision du cadre d'application de la LCPN notamment en cas d'infraction	15
3.6 Désignation de territoires à la conservation prioritaire pour le territoire du Plan Nord	15
3.7 Synthèse des coûts et des économies pour les entreprises	16
4. Analyse des options non réglementaires	17
5. Consultation des parties prenantes	17
5.1 Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi	17
6. Petites et moyennes entreprises (PME)	17
7. Compétitivité des entreprises	18
8. Coopération et harmonisation réglementaire	18
9. Fondements et principes d'une bonne réglementation	19

10. Mesures d'accompagnement	19
11. Conclusion	19
12. Personnes-ressources	20
13. Références bibliographiques	21

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Historique des cibles en matière d'aires protégées au Québec	2
Tableau 2 : Classification internationale des aires protégées et prise en compte dans la LCPN	3
Tableau 3 : Description des statuts d'aires protégées en vertu de la LCPN et recensement sur le territoire québécois	4
Tableau 4 : Modifications proposées par le projet de loi	6
Tableau 5 : Intervenants impliqués dans les aires protégées	6
Tableau 6 : Nombre de territoires ayant fait l'objet d'une prolongation de leur statut projeté de protection depuis 2015	11
Tableau 7 : Nouveaux statuts proposés d'aires protégées	12
Tableau 8 : Synthèse des coûts pour les entreprises	16
Tableau 9 : Synthèse des économies pour les entreprises	16
Tableau 10 : Synthèse des coûts et des économies pour les entreprises	16
Tableau 11 : Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi	17

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Principales étapes menant à la création d'une aire protégée en vertu de la LCPN	5
Figure 2 : Processus de création d'une aire protégée projetée	8
Figure 3 : Processus de désignation d'une aire protégée proposé par le projet de loi	9

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACRONYMES ET DES SIGLES

AMCE	Autres mesures de conservation efficace
CDB	Convention sur la diversité biologique
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
LCPN	Loi sur la conservation du patrimoine naturel
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

PRÉFACE

Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente

La Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente, adoptée par décret (décret 1166-2017), s'inscrit dans le cadre des actions du gouvernement visant à réduire le fardeau réglementaire et administratif des entreprises. Cette politique s'applique à l'ensemble des ministères et organismes publics. Ainsi, tous les projets et avant-projets de loi, les projets de règlement, les projets d'orientation, de politique ou de plan d'action qui sont soumis au Conseil exécutif et qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les entreprises doivent faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire. Celle-ci doit être conforme aux exigences de la politique et rendue accessible sur le site Web des ministères ou organismes concernés.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Définition du problème

La valeur intrinsèque de la biodiversité a été officiellement reconnue au niveau international et des cibles concernant la protection de territoires ont été formulées par l'Union internationale pour la conservation de la nature, visant à inciter les pays volontaires à adopter une démarche proactive en ce sens. En réponse à cette problématique, une première *Stratégie québécoise sur les aires protégées* visant la réalisation des cibles internationales a été adoptée par le gouvernement en 2000. Dès 2002, la création de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (LCPN) venait donner au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) le pouvoir de mettre en place trois nouveaux statuts d'aires protégées, soit ceux de réserve de biodiversité, de réserve aquatique et de paysage humanisé, en plus d'intégrer la *Loi sur les réserves écologiques* et la *Loi sur les réserves naturelles en milieu privé*.

Les objectifs internationaux de protection de territoires sont de 17 % en milieu terrestre et 10 % en milieu marin et le Québec a adopté les mêmes cibles. De plus, les prochaines cibles internationales seront plus ambitieuses que celles qui ont été établies jusqu'à présent. Actuellement, le Québec n'atteint pas ses objectifs. Au regard de ces enjeux, le MELCC souhaite ajuster son cadre légal et réglementaire afin de faciliter l'atteinte des objectifs qu'il s'est engagé à respecter au niveau international et dans le Plan Nord, qui vise à protéger 20 % de la superficie du territoire nordique.

Proposition du projet

Le projet de loi modifiant la LCPN vise principalement l'allègement des processus administratifs et réglementaires liés à la création d'aires protégées, l'ajout de nouveaux statuts d'aires protégées et la clarification de certains termes. L'objectif du projet de loi est de permettre au gouvernement le respect de ses engagements en matière de conservation et de protection du territoire à travers un processus plus efficient, visant les milieux terrestres et les milieux marins. Les modifications proposées par le projet de loi sont regroupées sous cinq thèmes :

- Allègement du processus administratif et légal de création d'aires protégées;
- Ajout de nouveaux statuts d'aires protégées et d'outils de conservation;
- Clarification et introduction d'un mécanisme de compensation;
- Révision du cadre d'application de la LCPN, notamment en cas d'infraction;
- Désignation de territoires à la conservation prioritaire pour le territoire du Plan Nord.

Impacts

Le premier thème, soit l'allègement du processus administratif et légal de création d'aires protégées, vise essentiellement la réduction des délais et de la charge administrative relatifs aux différents processus de création d'aires protégées. À cet effet, le projet de loi réduirait les dépenses gouvernementales, par une efficience accrue des processus réglementaires et légaux liés à la création d'aires protégées et à la correction des limites (en présence de motifs légitimes) de ces dernières. La garantie de la protection plus rapide d'un territoire, l'amélioration de la perception des différents groupes sociétaux au regard de l'efficacité gouvernementale et une meilleure uniformisation des régimes d'activités sont aussi des avantages du projet de loi.

Le deuxième thème vise à proposer l'ajout de deux nouveaux statuts d'aires protégées, soit l'aire protégée d'utilisation durable et la réserve marine. L'ajout de ces statuts donnera au cadre légal d'application de la LCPN plus de flexibilité et d'efficacité afin de permettre au Québec de relever les nouveaux défis internationaux en matière de conservation de la biodiversité. Premièrement, le statut de réserve marine

permettra d'encadrer la protection des milieux marins et de répondre aux particularités des accords bilatéraux entre les gouvernements fédéral et provincial. Deuxièmement, le statut d'aire protégée d'utilisation durable, pour sa part, permettra la réalisation d'activités d'utilisation des ressources naturelles compatibles avec les objectifs de conservation du territoire. Finalement, l'introduction d'un registre des autres mesures de conservation efficace permettra de reconnaître et de comptabiliser pour l'atteinte de cibles internationales des gestes réalisés par différents acteurs qui contribuent accessoirement à la conservation de la biodiversité, mais dont l'impact sur le territoire est similaire à une aire protégée.

Les propositions reliées au troisième thème visent la clarification de certaines dispositions de la LCPN et l'introduction d'un mécanisme de compensation. Le processus de reconnaissance des réserves naturelles sera bonifié par l'ajout de dispositions afin de tenir davantage compte des besoins actuels des acteurs et du ministère en la matière telle la possibilité de retirer la reconnaissance sur une partie du territoire ou de reconnaître un territoire municipal. Le mécanisme de compensation introduit des dispositions afin d'encadrer les cas où le gouvernement souhaiterait abolir ou retirer des superficies d'une aire protégée en obligeant une consultation publique et la substitution par une superficie de valeur écologique équivalente.

Le quatrième thème, soit la révision du cadre d'application de la LCPN notamment en cas d'infraction, vise la mise en place et le renforcement de mesures dissuasives existantes en ce qui a trait au contrôle de l'application de la LCPN. Cela constitue un bénéfice pour l'environnement, car ces mesures inciteront l'ensemble des acteurs sociaux à se conformer à la réglementation en vigueur. Le projet de loi permettra aussi d'uniformiser les sanctions pour des infractions similaires entre la LCPN et la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Finalement, le cinquième thème, soit la désignation de territoires à la conservation prioritaire pour le territoire du Plan Nord, permettra de favoriser l'adoption de meilleures pratiques environnementales chez les entreprises désirant s'établir dans un territoire de conservation prioritaire. Les objectifs de protection du territoire du Plan Nord sont déjà établis au sein de ce dernier. Les modifications proposées par le présent projet de loi visent l'introduction de dispositions facilitant l'atteinte de ces objectifs, en plus de garantir la protection d'éléments écologiques et socioculturels en fonction de leur niveau de précarité.

La création d'une nouvelle aire protégée et la modification des limites territoriales d'une aire protégée existante continueront d'être approuvées au niveau gouvernemental¹. Pour l'environnement, à terme, l'atteinte des cibles internationales en milieu terrestre et marin et la protection de 20 % du territoire du Plan Nord permettront de favoriser la conservation de la biodiversité sur le territoire québécois.

¹ Sauf lorsqu'il s'agirait de correctifs relevant d'une erreur, d'une imprécision ou d'une autre incongruité survenue dans la délimitation du territoire désigné à la protection.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Contexte

La valeur intrinsèque de la biodiversité a été officiellement reconnue au niveau international par la *Convention sur la diversité biologique* (CDB) lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro. Le concept de diversité biologique a d'ailleurs été défini dans le document de la façon suivante :

[...] variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes (Nations Unies, CDB, 1992).

Dès 1992, des pays volontaires ont signé cette convention. Celle-ci vise les trois principaux objectifs suivants :

- (1) La conservation de la diversité biologique;
- (2) L'utilisation durable de la diversité biologique;
- (3) Le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

À ce jour, 193 pays ont ratifié la CDB. Dès 1992, le Québec s'est engagé à adhérer aux principes et aux objectifs de la CDB, à s'y déclarer lié et à la mettre en œuvre sur son territoire, selon ses compétences constitutionnelles, et ce, en élaborant ses propres lois, politiques et stratégies conformément à ses priorités et échéanciers. En 2000, le Québec adoptait une première *Stratégie québécoise sur les aires protégées*, visant la réalisation des cibles internationales. En 2013, il adoptait les Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique, en réponse au Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 de la CDB et à ses vingt objectifs.

Par la suite le gouvernement du Québec a également confirmé son engagement d'atteindre les cibles internationales fixées par le onzième objectif d'Aichi de la CDB dont le libellé est présenté ci-dessous :

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

Dans le cadre du Plan d'action 2015-2020 du Plan Nord, le gouvernement s'est donné l'objectif de consacrer, d'ici à 2035, 50 % de ce territoire à la protection de l'environnement et à la conservation de la biodiversité. Cet objectif se décline par :

- Une superficie de 20 % d'aires protégées d'ici à 2020 sur le territoire du Plan Nord, dont au moins 12 % en forêt boréale au nord du 49^e parallèle;
- La mise en place d'un mécanisme d'affectation prioritaire de 30 % du territoire à des fins de conservation de la diversité biologique.

Au même moment, le Plan d'action 2015-2020 de la Stratégie maritime venait souligner l'engagement du Québec d'atteindre la cible de 10 % d'aires protégées en milieu marin et côtier d'ici 2020.

Cadre légal

En 2002, la création de la LCPN venait donner au MELCC le pouvoir de mettre en place trois nouveaux statuts d'aires protégées, soit ceux de réserve de biodiversité, de réserve aquatique et de paysage humanisé.

La LCPN concourt à l'objectif de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec. Par la création d'un registre des aires protégées, elle vise à dresser un portrait global des aires protégées constituées sur le territoire québécois². Actuellement, chaque aire protégée créée en vertu de la LCPN et qui se situe en territoire public (ce qui exclut les réserves naturelles³) fait l'objet d'un règlement qui établit notamment les règles générales d'interdiction, de permission ou d'autorisation pour différents types d'activités ou d'interventions pouvant y être pratiquées. La création de l'aire protégée et la délimitation des limites territoriales sont approuvées par le gouvernement.

Un statut projeté est d'abord octroyé à un territoire. Par la suite, une consultation publique est obligatoire avant que lui soit attribué un statut permanent. Des ajustements peuvent être envisagés par le gouvernement et à la suite de ces derniers, l'octroi d'un statut permanent est attribué par voie réglementaire.

Nature du problème

Le tableau 1 présente l'évolution de la superficie du territoire québécois protégé par des aires protégées depuis l'année d'échéance de la cible établie par la Stratégie québécoise sur les aires protégées de 2002.

Tableau 1 : Historique des cibles en matière d'aires protégées au Québec

Echéance des cibles	Cible	Superficie du territoire protégé	Atteinte
2009	8 % ⁽¹⁾	8,12 %	Oui
2015	12 % ⁽²⁾	9,16 %	Non
2020 – cible milieux terrestres	17 %	10,68 % ⁽³⁾	À venir
2020 – cible milieux marins	10 %	1,35 % ⁽³⁾	
2020 – cible Plan Nord	20 %	11,80 % ⁽³⁾	

(1) Cette cible découle de la Stratégie québécoise sur les aires protégées de 2002 (visant la période 2002-2009).

(2) Cette cible a été formulée en 2011 dans le document gouvernemental *Orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées*.

(3) Il s'agit des données disponibles en date du 31 mars 2019. Plus précisément, la protection terrestre et en eau douce couvre 161 540 km², soit 10,68 %, alors que le réseau d'aires marines protégées s'étend sur 1,35 % du milieu marin québécois, soit 1 957 km². Quant au territoire du Plan Nord, il est protégé sur 11,80 % de sa superficie. Ainsi, au total, la province comptait 167 203 km² d'aires protégées, ce qui représente 10,03 % de sa superficie.

Les objectifs internationaux de protection de territoires sont de 17 % en milieu terrestre et de 10 % en milieu marin, et le Québec a adopté les mêmes cibles. De plus, les prochaines cibles internationales seront plus ambitieuses que celles qui ont été établies jusqu'à présent. Au regard de ces enjeux, le MELCC souhaite

² Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et le gouvernement fédéral ont contribué avec le MELCC à inscrire de nouveaux territoires au Registre des aires protégées. En vertu de la LCPN, le MELCC est responsable de la gestion de ce registre.

³ Les réserves naturelles ne font pas l'objet d'un règlement. Elles font l'objet d'une entente de reconnaissance entre le propriétaire et le MELCC où ce dernier approuve une entente intervenue entre le propriétaire et un organisme de conservation à but non lucratif. De plus, les activités interdites ou autorisables dans une réserve écologique sont mentionnées dans la LCPN, de sorte qu'elles ne font pas non plus l'objet d'un règlement.

ajuster son cadre légal et réglementaire afin d'être en mesure d'atteindre les objectifs qu'il s'est engagé à respecter.

2. CLASSIFICATION ET CRÉATION DES AIRES PROTÉGÉES

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) est une organisation non gouvernementale internationale consacrée à la conservation de la nature. Elle détermine des lignes directrices concernant la protection du patrimoine naturel. Selon l'organisation, une aire protégée se définit de la façon suivante :

Un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés (MELCC, 2008).

Il existe plusieurs statuts de protection. Le tableau suivant présente les catégories internationales, proposées par l'UICN, pouvant être conférées à un territoire et indique si la catégorie est prise en compte par un des statuts ou une des reconnaissances prévues dans la LCPN.

Tableau 2 : Classification internationale des aires protégées et prise en compte dans la LCPN

Catégorie	Description	Présente dans la LCPN
Ia	Réserve naturelle intégrale	Oui
Ib	Zone de nature sauvage	Oui
II	Parc national	Oui
III	Monument naturel/Élément naturel marquant	Oui
IV	Aire de gestion des habitats ou des espèces	Oui
V	Paysage terrestre ou marin protégé	Oui
VI	Aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles	Non

Selon la LCPN, une aire protégée est « un territoire, en milieu terrestre ou aquatique, géographiquement délimité, dont l'encadrement juridique et l'administration visent spécifiquement à assurer la protection et le maintien de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles associées » (LCPN, art.2). Ainsi, au Québec, 4 777 sites naturels répondent à la définition d'une aire protégée. L'ensemble de ces milieux naturels est réglementé et géré en fonction de 32 désignations juridiques ou administratives, dont certaines relevant d'autres ministères du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral et d'organismes privés. Le MELCC, pour sa part, reconnaît cinq statuts d'aires protégées, s'intégrant à l'une ou l'autre des catégories de la classification internationale. Ils sont détaillés dans le tableau suivant.

Tableau 3 : Description des statuts d'aires protégées en vertu de la LCPN et recensement sur le territoire québécois

Statut	Tenure	Description actuelle	Nombre d'aires protégées projetées	Nombre d'aires protégées permanentes	Catégorie de l'UICN ⁽⁴⁾
Réserve écologique⁽¹⁾⁽²⁾	Publique	Aire constituée pour l'une des fins suivantes : 1) Conserver dans leur état naturel, le plus intégralement possible et de manière permanente, des éléments constitutifs de la diversité biologique, notamment par la protection des écosystèmes et des éléments ou processus qui en assurent la dynamique; 2) Réserver des terres à des fins d'étude scientifique ou d'éducation; 3) Sauvegarder les habitats d'espèces fauniques et floristiques menacées ou vulnérables.	3	72	I
Réserve de biodiversité⁽¹⁾	Publique	Aire constituée dans le but de favoriser le maintien de la biodiversité; sont notamment visées les aires constituées pour préserver un monument naturel — une formation physique ou un groupe de telles formations — et celles constituées dans le but d'assurer la représentativité de la diversité biologique des différentes régions naturelles du Québec.	78	10	II
Réserve aquatique⁽¹⁾	Publique	Aire, principalement composée d'eau douce, d'eau salée ou saumâtre, constituée dans le but de protéger un plan ou un cours d'eau, ou une portion de ceux-ci, y compris les milieux humides associés, en raison de la valeur exceptionnelle qu'il présente du point de vue scientifique de la biodiversité ou pour la conservation de la diversité de ses biocénoses ou de ses biotopes.	12	1	II
Réserve naturelle en milieu privé	Privée	Propriété privée reconnue à ce titre en raison de l'intérêt que sa conservation présente sur le plan biologique, écologique, faunique, floristique, géologique, géomorphologique ou paysager.	S.O. ⁽³⁾	240	Variable
Paysage humanisé⁽¹⁾	Publique et/ou privée	Aire constituée à des fins de protection de la biodiversité d'un territoire habité, terrestre ou aquatique, dont le paysage et ses composantes naturelles ont été façonnés au fil du temps par des activités humaines en harmonie avec la nature et présentent des qualités intrinsèques remarquables dont la conservation dépend fortement de la poursuite des pratiques qui en sont à l'origine.	0	0	V

(1) Ce statut inclut des statuts projetés et permanents.

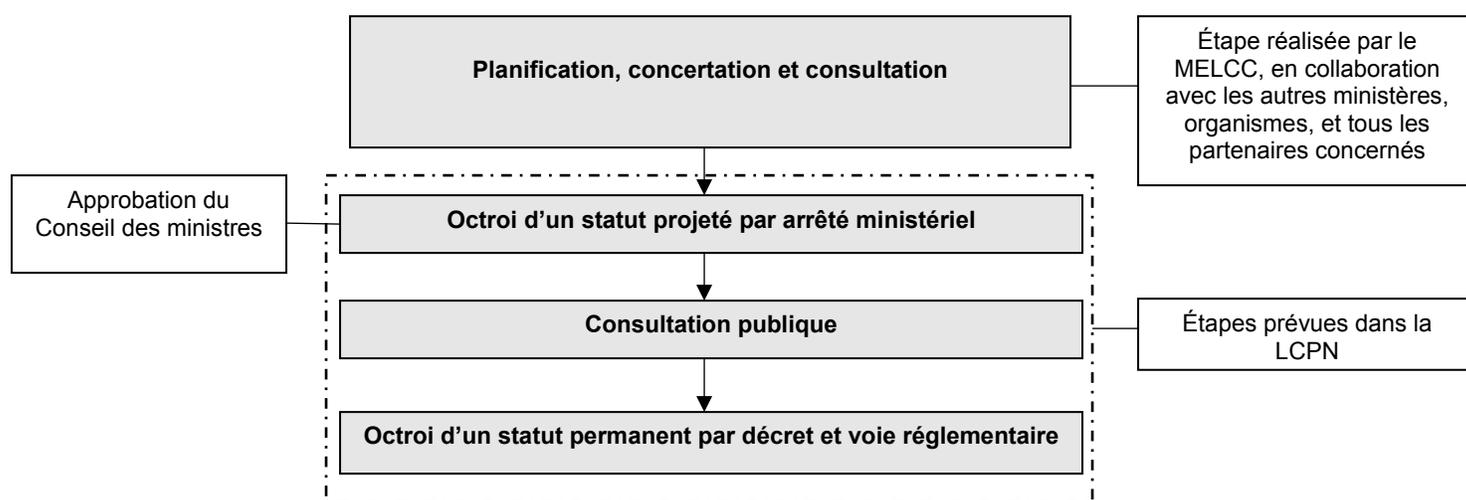
(2) Ce statut est le plus restrictif. Il est interdit à toute personne de se trouver sur ce territoire, sans avoir obtenu au préalable une autorisation du ministre.

(3) Sans objet.

(4) Il s'agit des catégories les plus probables, mais cela n'exclut pas les autres catégories.

La figure suivante représente les principales étapes menant à la création d'une aire protégée actuellement.

Figure 1 : Principales étapes menant à la création d'une aire protégée en vertu de la LCPN⁴



Afin de désigner un territoire comme aire protégée, le MELCC doit effectuer un travail préliminaire de planification et de consultation des parties prenantes. Le gouvernement doit approuver l'octroi d'un statut provisoire de protection à un territoire. Ce statut projeté devient officiel lorsque le ministre publie l'arrêté ministériel qu'il a édicté à cet effet. Ce statut est valable pour une durée initiale de quatre ans, mais peut être reconduit (avec l'approbation du gouvernement et la publication d'un nouvel arrêté ministériel). Une consultation publique est requise avant que le gouvernement puisse octroyer le statut permanent au territoire. Ce statut est officialisé par décret et un règlement est édicté. Actuellement, 63 % des aires protégées au Québec ont le statut projeté alors que 37 % disposent du statut permanent.

3. DESCRIPTION DU PROJET

Le projet de loi vise essentiellement l'allègement des processus administratifs et légaux liés à la création d'aires protégées, l'ajout de nouveaux statuts d'aires protégées et la bonification de certaines sections. L'objectif du projet de loi est de permettre au Québec de relever les défis internationaux en matière de conservation de la biodiversité, de compléter et de bonifier son réseau d'aires protégées et d'assurer la protection de la diversité biologique sur son territoire, à travers un processus plus efficient. La présente analyse décrit les modifications à la LCPN proposées et les effets qui en découleront.

Le tableau suivant présente les orientations principales en lien avec les modifications à la LCPN proposées.

⁴ Ce processus exclut les réserves naturelles, qui sont créées en vertu d'une entente de reconnaissance entre le MELCC et le propriétaire.

Tableau 4 : Modifications proposées par le projet de loi

Modification	Énoncé
1	Allègement du processus administratif et légal de création d'aires protégées
2	Ajout de nouveaux statuts d'aires protégées et d'outils de conservation
3	Clarification et introduction d'un mécanisme de compensation
4	Révision du cadre d'application de la LCPN notamment en cas d'infraction
5	Désignation de territoires à la conservation prioritaire pour le territoire du Plan Nord

3.1 Description des secteurs touchés

Le tableau suivant présente, à titre illustratif, un portrait des intervenants actuellement impliqués dans les aires protégées. Ces intervenants ne sont pas directement affectés par le projet de loi, puisque ce dernier ne modifie pas les aires actuellement protégées.

Tableau 5 : Intervenants impliqués dans les aires protégées

Type d'intervenant	Nombre
Municipalités dont le territoire inclut une aire protégée	709 ⁽¹⁾
Propriétaires volontairement engagés dans une entente de reconnaissance d'une réserve naturelle	160 ⁽²⁾
Nations autochtones	11 ⁽³⁾
Communautés autochtones	55 ⁽³⁾
Ministères et organismes publics impliqués de façon particulière dans le processus de création d'une aire protégée	10 ⁽⁴⁾

1) Sur 1 476 municipalités sur le territoire québécois (Institut de la statistique du Québec, 2003).

2) Ce nombre correspond au nombre de territoires ayant un statut de réserve naturelle. Or, il est possible qu'une même personne physique ou morale soit propriétaire de plus d'une réserve naturelle.

3) Source : Secrétariat aux affaires autochtones

4) Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère de la Culture et des Communications, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministère de l'Économie et de l'Innovation, la Société du Plan Nord, le Secrétariat aux affaires autochtones, le ministère des Transports et le Secrétariat aux affaires maritimes.

3.2 Allègement du processus administratif et légal de création d'aires protégées

Les secteurs où seront établies les futures aires protégées seront toujours déterminés par décision gouvernementale en concertation avec tous les intervenants concernés, comme c'est le cas actuellement. Cette manière de procéder assure de minimiser les coûts pour les entreprises. En effet, l'article 29 du projet de loi stipule que : « [la] sélection des territoires, le choix des statuts de protection privilégiés et la détermination des objectifs de conservation à atteindre sont effectués par le ministre en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés [...]. Sont également consultées les municipalités dont les territoires sont compris en tout ou en partie dans celui de l'aire protégée ».

Allègement du processus administratif et légal de création d'aires protégées

L'un des objectifs du projet de loi est de réduire les délais ainsi que la charge administrative et réglementaire relative aux différents processus de création d'aires protégées (projetées et permanentes). Actuellement,

chaque aire protégée créée en vertu de la LCPN et qui se situe en territoire public⁵ fait l'objet d'un règlement.

Le projet de loi propose de conférer un statut d'aire protégée permanente à un territoire sans avoir à lui attribuer un statut projeté au préalable. Il propose également de prévoir en amont le processus de consultation⁶ avant l'octroi d'un statut permanent. Une période d'information publique suivrait celui-ci, qui pourrait donner lieu à une audience publique, une consultation ciblée ou une exemption (selon le degré relatif d'acceptabilité sociale du projet présenté lors de la consultation publique).

Par ailleurs, le projet de loi donne la possibilité d'alléger certains processus administratifs. Premièrement, les modifications apportées à la Loi permettront de retirer le volet réglementaire (régime d'activités) des plans de conservation. Deuxièmement, les activités interdites dans les aires protégées pourront être intégrées à un tronc commun par statut, à même la LCPN (à l'exception de l'aire protégée d'utilisation durable, traitée plus loin dans cette section). De même, les activités soumises à une autorisation en vertu de la LCPN pourront être déterminées ou précisées dans un règlement général spécifique à chaque statut. Troisièmement, le projet de loi propose la suppression de la durée de mise en réserve du statut projeté.

3.2.1 Réduction des délais

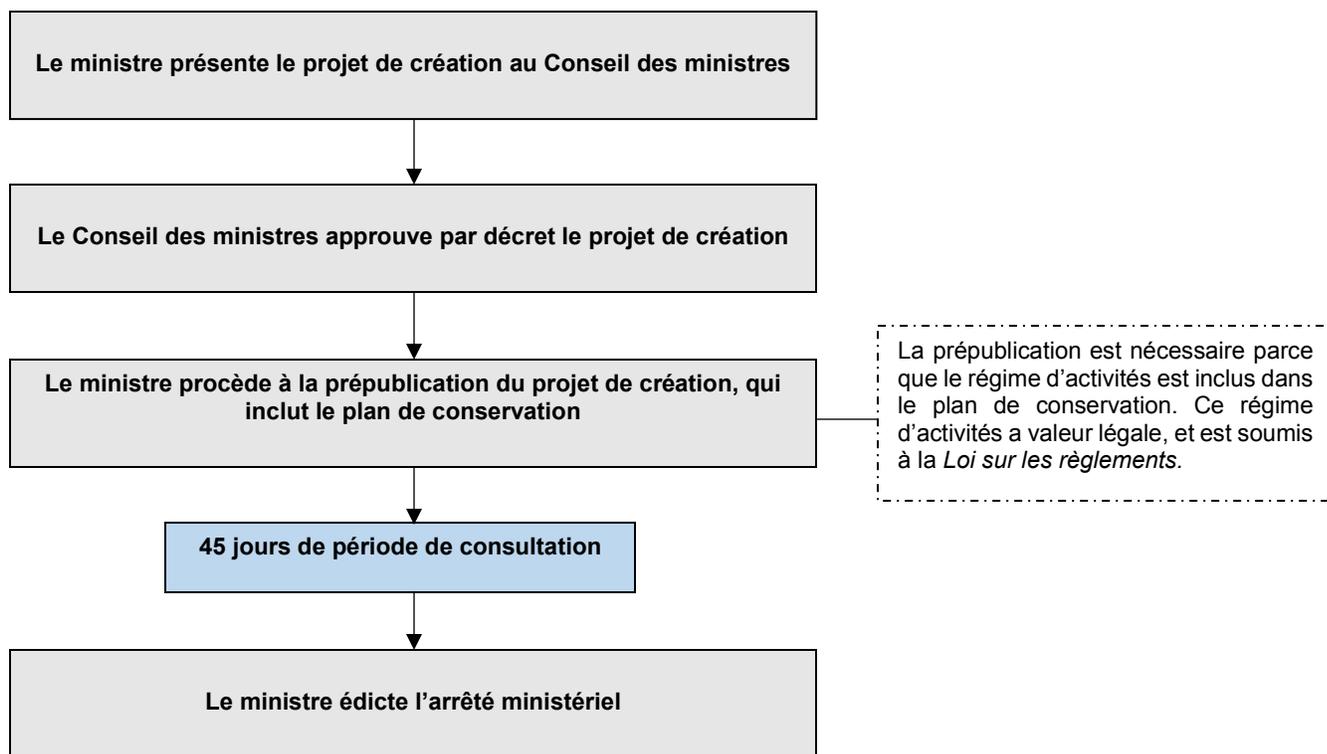
Accélération du processus de création d'aires protégées permanentes

La figure suivante représente le processus actuel de création d'une aire protégée projetée sur le territoire québécois, qui est la première étape prévue dans la LCPN visant l'atteinte d'un statut permanent.

⁵ Cela exclut les paysages humanisés et les réserves écologiques.

⁶ Étape de planification/concertation/consultation.

Figure 2 : Processus de création d'une aire protégée projetée⁷



Les dispositions actuelles de la LCPN prévoient l'obligation que toute aire protégée ait d'abord un statut projeté avant un statut permanent. Le projet de loi propose de supprimer le statut projeté (pour les futures désignations) pour qu'un statut permanent soit conféré de manière directe aux territoires qui seront visés. Le projet de loi n'a pas d'impact sur les territoires ayant actuellement le statut projeté. La création de l'aire protégée sera toujours sujette à la période de consultation, où le public et les groupes d'intérêts pourront souligner tout enjeu qui n'aurait pas été considéré lors des processus en amont de concertation, de consultation et de planification. La création d'une nouvelle aire protégée continuerait de devoir être approuvée au niveau gouvernemental.

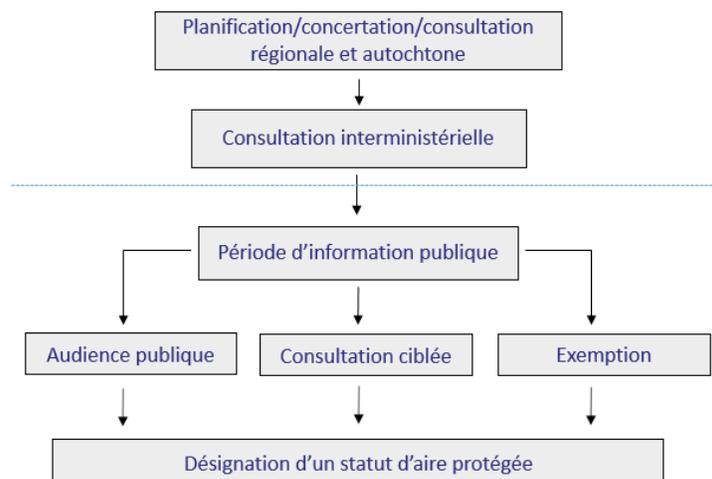
LES CONSULTATIONS ACTUELLES

Avant qu'un statut permanent soit attribué à une aire protégée, une consultation publique doit obligatoirement être effectuée, ce qui nécessite d'importantes ressources en matière de déplacement, de préparation de documentation et d'empreinte environnementale. Par ailleurs, compte tenu des étapes préalables à la sélection des projets, les plus récentes consultations effectuées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement démontrent que les projets font déjà l'objet d'un large consensus au sein de la population.

⁷ Ce processus s'applique uniquement aux aires protégées en territoire public, ce qui exclut les réserves naturelles (qui font l'objet d'une entente de reconnaissance entre le MELCC et le propriétaire).

La figure suivante représente le processus de désignation d'aire protégée proposé par le projet de loi.

Figure 3 : Processus⁸ de désignation d'une aire protégée proposé par le projet de loi⁹



Avantages

L'octroi d'un statut permanent de manière directe à un territoire, sans passer par le statut provisoire ni par une consultation publique¹⁰ obligatoire, permettrait de réduire la durée des processus y étant reliés¹¹. Le projet de loi permettrait donc, dans les cas où les territoires présentent un niveau élevé de consensus et lorsqu'aucun enjeu n'est soulevé, d'accélérer la création d'aires protégées permanentes. Après la période de concertation et de consultation auprès de tous les acteurs impliqués en amont du processus, une période d'information publique serait obligatoire. Lors de cette étape, si aucune demande n'était formulée pour la tenue d'une consultation publique ou d'une consultation ciblée, le statut permanent pourrait être octroyé. Cela permettrait de réduire les dépenses gouvernementales en diminuant le nombre d'étapes requises et d'alléger la charge associée à la préparation et à la tenue d'une consultation publique. Ce processus de consultation des acteurs est, à certains égards, analogue à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour le Québec méridional.

Actuellement, 63 % des aires protégées au Québec ont le statut projeté alors que 37 % disposent du statut permanent. Les nouvelles dispositions permettraient d'accélérer les processus de désignation d'aires protégées et ainsi d'augmenter plus rapidement le pourcentage d'aires protégées permanentes.

De plus, la réduction des délais permettrait d'améliorer la perception des différents groupes sociétaux au regard de l'efficacité gouvernementale en matière de protection du territoire et de lever l'incertitude quant à la finalité de ces territoires. Plusieurs d'entre eux déplorent le fait que « *la majorité des aires protégées au registre aient un statut provisoire [... et que] non seulement les territoires simplement mis en réserve ne bénéficient pas d'une protection permanente, mais ils peuvent aussi être modifiés à l'échéance de la mise en réserve* » (Schiels, 2016). Ainsi, la suppression de la durée de mise en réserve du statut provisoire et

⁸ Les ministères concernés en région participent à l'étape de planification/concertation/consultation.

⁹ Ce processus s'appliquerait uniquement aux aires protégées en territoire public, ce qui exclut les RN et les paysages humanisés.

¹⁰ Une consultation publique serait prévue en amont du processus (étape de planification/concertation/consultation).

¹¹ La durée maximale d'un processus de création d'une aire protégée permanente a atteint douze années, alors que la durée minimale a été de deux années (MELCC, 2019).

la possibilité d'accélérer le processus de création d'aires protégées permanentes augmenteraient le sentiment de confiance au sein de la population en ce qui concerne la protection du territoire.

Corrections apportées aux limites des aires protégées

Actuellement, les modifications territoriales d'une aire protégée doivent être approuvées au niveau gouvernemental par décret, même lorsqu'il s'agit de correctifs relevant d'une erreur, d'une imprécision ou d'une autre incongruité survenue dans la délimitation du territoire. Le processus pour une telle modification est le même que pour la création d'une aire protégée. Le projet de loi propose de limiter le niveau d'approbation nécessaire à celui du ministre pour ce type de modification.

L'introduction d'une disposition s'inspirant de l'article 28 de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, qui précise que « *[l]e ministre peut apporter toute modification qu'il juge nécessaire pour corriger une erreur, une imprécision ou une autre incongruité survenue dans la délimitation d'un refuge biologique* » est proposée à cet effet. Le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs possède déjà ce pouvoir pour les territoires désignés en vertu de cette loi.

Avantages

Cette modification apportée à la LCPN procurera un avantage sur le plan de l'efficacité gouvernementale. Cette disposition permettrait également de régulariser plus rapidement des situations, notamment en milieu privé où certains citoyens pourraient être lésés.

3.2.2 Réduction de la charge administrative de l'État

Retrait du régime d'activités du plan de conservation

Actuellement, chaque aire protégée fait l'objet d'un règlement. En effet, le régime d'activités présent dans chacun des plans de conservation d'une aire protégée équivaut à un règlement. Le projet de loi propose de retirer le régime d'activités des plans de conservation. De cette manière, les plans de conservation ne seraient dorénavant plus soumis à la *Loi sur les règlements* et seraient sous la responsabilité du MELCC.

Le projet de loi propose de créer dans la LCPN un tronc commun par statut énumérant les interdictions et prévoyant l'adoption de règlements généraux¹². Ces règlements généraux viendront préciser les régimes d'autorisation (les activités autorisables pour chaque statut d'aire protégée). Tous les régimes d'activités qui sont actuellement en vigueur seront ainsi regroupés.

Avantages

La modification du niveau d'approbation d'un plan de conservation (du gouvernement au ministre, en collaboration avec les ministères et organismes gouvernementaux concernés) permettrait une plus grande souplesse et une plus grande efficacité de l'État. Cette mesure pourrait entraîner un avantage du point de vue environnemental, car le MELCC aurait la capacité d'adapter le plan de conservation de manière ponctuelle, sans avoir à obtenir une autorisation gouvernementale. L'arrivée de nouvelles données écologiques concernant des espèces rares ou menacées est un exemple d'enjeu qui pourrait nécessiter une modification du plan de conservation, de manière rapide et efficace. De surcroît, cette modification permettrait de répondre plus rapidement aux demandes de la population lorsque des motifs légitimes sont invoqués¹³.

¹² À l'exception des aires protégées d'utilisation durable.

¹³ La découverte d'un site archéologique ou la présence d'éléments culturels autochtones, par exemple.

De plus, la création de règlements généraux pour chaque statut d'aires protégées faciliterait la compréhension des régimes d'activités par les utilisateurs des territoires et assurerait une cohérence des règles applicables à tous les territoires ayant un même statut. Il suffira dorénavant d'effectuer une recherche par statut (à la suite de l'adoption du projet de loi et de la création éventuelle des règlements qui encadreront les différents statuts).

Suppression de la durée de mise en réserve du statut provisoire

Actuellement, les aires protégées ayant un statut projeté dont la durée de mise en réserve arrive à échéance (période initiale de quatre ans) doivent obtenir une autorisation gouvernementale pour que leur statut soit renouvelé ou prolongé. Le projet de loi propose la suppression de cette échéance.

Avantages

Les mêmes étapes relatives à la création d'une aire protégée s'appliquent pour la reconduction du statut temporaire (voir figure 2). Ce processus est une démarche à faible valeur ajoutée (car la totalité des demandes sont approuvées et reconduites pour une période subséquente). Autrement, la protection d'un territoire prendrait fin, ce qui représenterait un recul en termes d'aires protégées. La suppression de cette obligation administrative et politique qui est périodique permettra d'affecter davantage de ressources du MELCC au processus de création d'aires protégées. À titre informatif, le tableau suivant présente le nombre de territoires ayant fait l'objet d'une prolongation de leur statut provisoire de protection au cours des cinq dernières années.

Tableau 6 : Nombre de territoires ayant fait l'objet d'une prolongation de leur statut projeté de protection depuis 2015

Année	Nombre de territoires ayant fait l'objet d'une prolongation de leur statut projeté
2015	7
2016	3
2017	30
2018	1
2019	0
2020 (prévu)	25

3.3 Ajout de nouveaux statuts d'aires protégées et d'outils de conservation

Cinq statuts d'aires protégées sont présentement prévus dans la LCPN. Certains territoires ne répondent toutefois pas aux critères de reconnaissance de ces statuts d'aires protégées, en raison de spécificités locales, régionales, marines ou autres. Deux nouveaux statuts d'aires protégées sont proposés dans le projet de loi, ainsi qu'un plus large éventail d'outils de protection permettant la protection de nouveaux territoires. Les deux nouveaux statuts sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 7 : Nouveaux statuts proposés d'aires protégées

Statut proposé	Définition ⁽¹⁾	Catégorie de l'UICN
Réserve marine	Une aire protégée constituée à des fins de protection des milieux d'eau salée ou saumâtre et, le cas échéant, les zones terrestres et humides qui y sont associées en raison de l'intérêt de leurs caractéristiques biophysiques et en vue de contribuer à la protection d'échantillons représentatifs de la biodiversité marine.	II, III, IV ou VI ^{(1) (2)}
Aire protégée d'utilisation durable	Une aire protégée constituée à des fins de protection des écosystèmes et des habitats, ainsi que d'autres éléments du patrimoine naturel et culturel qui y sont associés. Elle permet une utilisation modérée et durable des ressources naturelles, et ce, de manière compatible avec les objectifs de conservation de la nature.	VI

(1) Il s'agit des propositions de définitions fournies par le MELCC en date du 27 août 2019.

(2) Il s'agit des catégories les plus probables, mais cela n'exclut pas les autres catégories.

Le statut de réserve aquatique serait pour sa part aboli, car il n'est pas adapté au milieu marin, mais davantage à la réalité et aux besoins du territoire continental (terrestre et eaux douces). Ainsi, les aires protégées qui se situent actuellement sur un territoire continental deviendraient des réserves de biodiversité et celles en milieu marin, des réserves marines.

Introduction du concept d'autres mesures de conservation efficaces au sein de la LCPN

Le concept d'autres mesures de conservation efficaces (AMCE) est utilisé par la CDB pour « désigner les aires et les territoires qui sont effectivement conservés, mais qui ne font pas partie du système officiel d'aires protégées du pays » (CDB, 2010). D'ailleurs, le onzième objectif d'Aichi de la CDB (voir précédemment) vise la protection de 17 % du territoire continental et de 10 % du milieu marin par un réseau d'aires protégées et d'autres mesures de conservation efficaces. Ces espaces ont des limites territoriales bien définies, où la conservation de la nature et des services écosystémiques bénéficient de mesures visant d'autres objectifs. Ces derniers doivent être maintenus à long terme. Bien que ces espaces puissent contribuer à l'atteinte des objectifs internationaux, ils ne constituent pas des aires protégées au sens de la CDB.

Le Québec ne dispose actuellement d'aucun outil légal intégrant le concept d'AMCE. Le projet de loi propose l'introduction de dispositions dans la LCPN dans le but de créer un registre des AMCE pour y reconnaître ces territoires¹⁴.

Avantages

La création d'une aire protégée d'utilisation durable prévoit la mise en place de nouvelles formes de gouvernance dans la gestion du territoire et des ressources naturelles dans lesquelles les collectivités locales joueront un rôle prépondérant. Elle prévoit également que les bénéfices sociaux et économiques découlant de l'utilisation durable des ressources naturelles favorisent principalement ces dernières. Ce statut d'aires protégées permet une utilisation modérée et durable des ressources naturelles, et ce, de manière compatible avec les objectifs de conservation de la nature. Une proportion du territoire visé par l'aire protégée doit être exclusivement réservée à l'application de mesures de conservation.

¹⁴ Le bassin hydrographique de la prise d'eau potable d'une municipalité ou les secteurs à accès restreint d'une base militaire sont des exemples potentiels d'AMCE. De tels territoires pourraient être reconnus comme AMCE, car des dispositions ayant pour effet de protéger les territoires sont appliquées par les entités les régissant.

L'ajout d'un statut de réserve marine permettrait d'encadrer efficacement la protection des milieux marins et de répondre aux particularités des accords bilatéraux. En effet, une entente-cadre entre les gouvernements fédéral et provincial, soit l'*Entente de collaboration Canada-Québec pour l'établissement d'un réseau d'aires marines protégées au Québec*, conclue en mars 2018, prévoit qu'au sein du processus de création d'une aire protégée de réserve marine¹⁵, un accord est nécessaire entre ces deux instances¹⁶. Le statut de réserve aquatique est présentement utilisé par défaut au niveau provincial. Ce statut n'est toutefois pas adapté au milieu marin, mais davantage à la réalité et aux besoins du territoire continental. Le nouveau statut de réserve marine viendrait corriger cette situation. Le statut de réserve marine pourrait actuellement être appliqué à deux aires protégées existantes. Il s'agit de la réserve aquatique projetée de Manicouagan, située sur la rive nord de l'estuaire maritime du Saint-Laurent et la réserve aquatique de l'Estuaire-de-la-Rivière-Bonaventure, située à l'embouchure de la rivière Bonaventure dans la région de la Gaspésie. Les réserves aquatiques existantes répondant aux critères du statut de réserve marine deviendraient des réserves marines par le seul effet de la loi, sans autre formalité.

Par ailleurs, l'introduction de dispositions visant à reconnaître les AMCE permettrait de reconnaître certains territoires contribuant à la conservation de la biodiversité et de considérer davantage ces territoires dans le « réseau écologique » par une inscription au registre des AMCE (qui serait créé à la suite de l'adoption du projet de loi). Des gestes de conservation du territoire seraient ainsi encouragés. De plus, l'introduction de dispositions visant à reconnaître ce concept augmenterait la superficie de territoire prise en compte dans les objectifs de conservation. Ce changement représente un avantage pour le Québec, car cela contribue à l'atteinte des cibles. Finalement, l'introduction de ces dispositions constituerait un incitatif pour différents acteurs sociétaux à poser des gestes de conservation supplémentaires, car de tels territoires seront pris en compte dans le registre. Il s'agit d'une mention qui permettrait de reconnaître les actions qui sont effectuées sur différents territoires, en favorisant un engagement sociétal diversifié.

3.4 Clarification et introduction d'un mécanisme de compensation

Comme la LCPN a été introduite en 2002, certaines définitions et certains termes doivent être actualisés. Des clarifications seront donc apportées par le projet de loi.

3.4.1 Mesures visant la clarification de la LCPN

Milieu naturel désigné par un plan et paysage humanisé

Le projet de loi apporte des modifications aux règles applicables à un milieu naturel désigné par un plan et à un paysage humanisé dans le but de faciliter leur mise en œuvre et leur application. À ce jour, aucun territoire n'a été désigné comme milieu naturel désigné par un plan ou reconnu comme paysage humanisé.

Réserve naturelle

Comme les réserves naturelles sont situées en territoire privé, elles font l'objet d'une entente de reconnaissance entre le propriétaire et le ministre et ne sont donc pas soumises aux mêmes étapes du processus de création d'aires protégées que celles en territoire public. Actuellement, les dispositions de la LCPN relatives aux réserves naturelles ne prévoient pas la possibilité pour une municipalité de demander cette reconnaissance; seuls les propriétaires privés peuvent le faire. De plus, la LCPN prévoit les cas où la reconnaissance d'une réserve naturelle prend fin, mais elle ne prévoit pas les cas où la reconnaissance peut être retirée sur une partie du territoire visé par la réserve naturelle. Le projet de loi propose d'introduire

¹⁵ Le terme *réserve marine* est propre au fédéral (à l'heure actuelle) et le terme *réserve aquatique* s'applique présentement sur le territoire québécois pour ce type d'aire protégée.

¹⁶ Cette entente est valide pour les territoires situés dans le golfe du Saint-Laurent. Ceux qui seraient situés dans son estuaire pourraient donc obtenir un statut de réserve marine sans avoir son équivalent au niveau fédéral.

la possibilité pour une municipalité de demander cette reconnaissance et pour le ministre de retirer la reconnaissance sur une partie du territoire reconnu en réserve naturelle. Finalement, il propose l'ajout de dispositions permettant d'assurer un meilleur encadrement des activités exercées sur un territoire et en cas de non-respect de l'entente de reconnaissance.

Avantages

Le projet de loi améliorerait la gestion des réserves naturelles. Les municipalités pourraient dorénavant devenir les promoteurs d'une demande de désignation d'un territoire, tout comme les propriétaires privés le sont actuellement. Elles bénéficieraient ainsi d'un pouvoir additionnel en ce qui concerne la protection de leur territoire. Cette possibilité pourrait d'ailleurs contribuer à augmenter la superficie d'aires protégées au Québec et l'atteinte des objectifs de protection de territoire que s'est donnés le gouvernement. De plus, l'ajout des mesures proposées favoriserait le respect des obligations découlant de l'entente de reconnaissance.

Assouplissement des activités interdites par la Loi et ajustement du cadre réglementaire

Les interdictions prévues dans la LCPN relatives aux activités industrielles englobent tous les types de pratique associés à un même secteur d'activités, sans distinction. Cela entraîne un manque de flexibilité et d'adaptabilité aux réalités territoriales et limite l'exercice de certaines activités de faible impact. Le projet de loi propose des ajustements afin que certaines activités de faible impact puissent être autorisées dans une aire protégée. Comme mentionné précédemment, les activités interdites dans les aires protégées sont précisées dans la Loi pour chacun des statuts (à l'exception de l'aire protégée d'utilisation durable) et les activités soumises à une autorisation seront déterminées ou précisées dans un règlement général spécifique à chaque statut (régime d'activités). Une révision du cadre réglementaire existant actuellement (régime d'activités dans les réserves de biodiversité) fera également l'objet d'un exercice de simplification.

Avantages

La précision du cadre réglementaire des régimes d'activités, qui inclut la révision des libellés concernant certaines activités, représente un avantage pour les entreprises et les utilisateurs du territoire. Désormais, une autorisation du ministre serait nécessaire pour l'exercice de certaines activités à faible impact. Les impacts de cette mesure seront évalués lors de l'adoption des règlements généraux devant encadrer le régime d'activités de chacun des statuts.

3.4.2 Mesures compensatoires

Mécanisme de compensation lors du retrait de superficie ou de l'abolition d'une aire protégée permanente

Le retrait de superficie ou l'abolition d'une aire protégée permanente peut survenir, entre autres, pour des motifs d'intérêt public comme pour permettre le passage d'une ligne de transport d'énergie essentielle au développement économique d'une communauté. Lorsque cette situation survient, le projet de loi propose de rendre obligatoire une période d'information publique pouvant mener, sur demande, à une consultation publique (il s'agit d'un processus équivalant à la création d'une aire protégée). L'introduction d'un mécanisme de compensation est prévue pour compenser les éventuelles pertes de superficie d'aire protégée avec des mesures de conservation que le gouvernement estime appropriées. Cela contribuera à l'atteinte des cibles dont le Québec s'est doté, en s'assurant de limiter les pertes de superficie d'aire protégée. La compensation par ce mécanisme suivra des étapes similaires à la création d'une nouvelle aire protégée, où les parties prenantes (pouvant comprendre les municipalités, les entreprises, d'autres ministères, etc.) auront l'occasion de signifier toutes leurs considérations relatives au territoire choisi.

3.5 Révision du cadre d'application de la LCPN notamment en cas d'infraction

Le MELCC peut avoir recours à des dispositions pénales, qui prévoient notamment l'attribution d'amendes lors d'une infraction à la LCPN. Cependant, les amendes prévues ne sont pas en concordance avec celles de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) qui ont été revues en 2017. Actuellement, les amendes sont beaucoup moins élevées pour les infractions commises à l'intérieur d'une aire protégée qu'à l'extérieur pour une même infraction. Le projet de loi propose d'ajuster le montant des amendes, pour qu'il soit en adéquation avec la LQE.

De plus, la notion de sanction administrative pécuniaire n'existe pas dans la LCPN. Le projet de loi propose d'ajuster la LCPN pour qu'elle soit en adéquation avec la LQE, en introduisant les sanctions administratives pécuniaires en cas de non-respect de la Loi et en ajustant le montant de celles-ci avec celles de la LQE.

Finalement, le projet de loi propose de revoir la section portant sur les pouvoirs d'inspection du ministre et d'ajouter les pouvoirs d'enquête, pour qu'il puisse appliquer la LCPN de manière plus proactive.

Avantage

La mise en place et le renforcement de mesures dissuasives existantes en ce qui concerne le contrôle de l'application de la LCPN sera un bénéfice pour l'environnement, car ils inciteront l'ensemble des acteurs sociaux à se conformer à la réglementation en vigueur. Le projet de loi permettra d'uniformiser les sanctions pour des infractions similaires entre la LCPN et la LQE.

3.6 Désignation de territoires à la conservation prioritaire pour le territoire du Plan Nord

Le Plan Nord à l'horizon 2035 – Plan d'action 2015-2020 s'est donné l'objectif de consacrer, d'ici à 2035, 50 % du territoire du Plan Nord à la protection de l'environnement et à la sauvegarde de la biodiversité. Cet objectif se décline par :

- Une superficie de 20 % d'aires protégées d'ici à 2020 sur le territoire du Plan Nord, dont au moins 12 % en forêt boréale au nord du 49^e parallèle;
- **La mise en place d'un mécanisme d'affectation prioritaire de 30 %** du territoire à des fins de conservation de la diversité biologique.

Le projet de loi propose de conférer au gouvernement le pouvoir de désigner les territoires à conservation prioritaire. Dans le but d'assurer un suivi des mises à jour nécessaires, concernant entre autres les objectifs de conservation et les conditions de développement propres à chacun des territoires, un registre des Territoires de conservation nordique est proposé par le projet de loi. Il introduit ainsi l'assise légale nécessaire pour répondre à l'engagement gouvernemental de mettre en place un mécanisme d'affectation prioritaire de 30 % du territoire du Plan Nord.

Avantages

Les objectifs de protection du territoire du Plan Nord sont déjà établis au sein de ce dernier. Les modifications proposées par le présent projet de loi visent à faciliter l'atteinte de ces objectifs, en plus de garantir la protection d'éléments écologiques et socioculturels en fonction de leur niveau de précarité.

Ce mécanisme de désignation des territoires de conservation nordique constitue un outil permettant de conserver concrètement et officiellement les territoires qui seront issus du mécanisme relatif à l'objectif de 30 % du Plan Nord. Cette mesure n'affecterait aucune entreprise existante. L'objectif de cette mesure est de favoriser l'adoption de meilleures pratiques environnementales.

Malgré le fait que les territoires visés ne constitueraient pas des aires protégées, l'introduction de ce mécanisme dans la LCPN serait un outil permettant au MELCC de conserver concrètement et officiellement les territoires et de les comptabiliser afin qu'ils puissent contribuer à l'atteinte de l'objectif de 30 % du territoire du Plan Nord. Il garantirait ainsi la protection d'éléments écologiques et socioculturels en fonction de leur niveau de précarité (niveau de sensibilité à certains impacts), grâce aux objectifs de conservation et aux conditions de développement spécifiques à chacun d'entre eux, tout en ayant une vision globale de l'écosystème dans lequel les éléments en question évoluent.

3.7 Synthèse des coûts et des économies pour les entreprises

Les tableaux suivants présentent les coûts et les économies pour les entreprises en lien avec le projet de loi. Les entreprises ne sont pas directement affectées par le projet de loi, puisque ce dernier ne modifie pas les aires actuellement protégées.

Les secteurs où seront établies les futures aires protégées seront toujours déterminés par décision gouvernementale en concertation avec tous les intervenants concernés, comme c'est le cas actuellement. Cette manière de procéder assure de minimiser les coûts pour les entreprises. En effet, l'article 29 du projet de loi stipule que : « [la] sélection des territoires, le choix des statuts de protection privilégiés et la détermination des objectifs de conservation à atteindre sont effectués par le ministre en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés [...]. Sont également consultées les municipalités dont les territoires sont compris en tout ou en partie dans celui de l'aire protégée. »

Tableau 8 : Synthèse des coûts pour les entreprises

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents)
Coûts directs liés à la conformité aux règles	0	0
Coûts liés aux formalités administratives	0	0
Manque à gagner	0	0
Total des coûts pour les entreprises	0	0

Tableau 9 : Synthèse des économies pour les entreprises

	Période d'implantation	Économies par année (récurrentes)
Économies liées à la conformité aux règles	0	0
Économies liées aux formalités administratives	0	0
Total des économies pour les entreprises	0	0

Tableau 10 : Synthèse des coûts et des économies pour les entreprises

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents)
Total des coûts pour les entreprises	0	0
Total des économies pour les entreprises	0	0
Coûts nets pour les entreprises	0	0

4. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Les processus de désignation des aires protégées sont déjà encadrés par des dispositions légales. Les modifications proposées par le projet de loi viennent améliorer et faciliter l'application de cet encadrement. L'allègement des processus administratifs et réglementaires liés à la création d'aires protégées ne peut se faire que par une modification au cadre réglementaire actuel, tel que proposé par ce projet de loi.

5. CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

Dans le processus d'élaboration du projet de loi, une consultation interministérielle a été effectuée en juillet et en août 2019, visant à prendre en compte les différentes visions des ministères québécois. Les commentaires des différents intervenants ont été considérés dans l'élaboration du projet de loi. De plus, comme le prévoit la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente*, une consultation portant spécifiquement sur les hypothèses de coûts et économies se tiendra lorsque le projet de loi aura été déposé.

5.1 Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

Le projet de loi n'aura pas d'impact sur l'emploi.

Tableau 11 : Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi

Nombre d'emplois touchés		√
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le ou les secteurs touchés)		
500 et plus		
100 à 499		
1 à 99		
Aucun impact		
0		√
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le ou les secteurs touchés)		
1 à 99		
100 à 499		
500 et plus		

6. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Puisque le projet de loi ne vise pas de PME, il ne requiert pas d'adaptation des exigences aux PME.

7. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Bien que la création d'aires protégées puisse limiter certaines activités économiques sur le territoire québécois, le territoire visé par l'aire protégée est choisi, en concertation avec de nombreuses parties prenantes, afin de réduire au minimum les contraintes économiques potentielles. Par ailleurs, la création d'aires protégées peut favoriser des entreprises. En effet, le développement d'un réseau d'aires protégées offre des opportunités de développement d'économies régionales ou locales émergentes, tels le récréotourisme ou l'écotourisme, en plus de la valeur des différents biens et services écologiques rendus par ces territoires. De plus, les entreprises du secteur forestier peuvent avoir un meilleur accès au marché international s'ils obtiennent la certification *Forest Stewardship Council (FSC)*. Un des critères déterminants pour obtenir celle-ci est de participer ou de contribuer à une démarche de création d'une aire protégée au sein du territoire sur lequel les opérations sont effectuées. Il peut donc s'agir d'une opportunité pour certaines entreprises.

De plus, le niveau de protection des différents statuts d'aire protégée est variable en fonction des choix de planification et de gestion des territoires. Cette variation est encadrée à l'international par la catégorisation des lignes directrices de l'UICN qui est utilisée au Québec comme outil pour l'inscription par le MELCC des aires protégées au registre en la matière. Ainsi, certaines activités économiques peuvent être autorisées ou maintenues, et ce, selon le niveau de protection choisi par les acteurs pour le territoire.

Aussi, les cibles internationales en matière d'aires protégées définies par les États membres de la Convention sur la diversité biologique, en 2010, à Nagoya au Japon sont de 17 % en milieu terrestre et de 10 % en milieu marin. Le Québec ainsi que le Canada ont adopté les mêmes cibles. Le projet de loi contribuera à l'atteinte des cibles québécoises et internationales en matière de conservation de la biodiversité, notamment au regard du prochain plan stratégique de la Convention sur la diversité biologique qui sera adopté à l'automne 2020. Comme les cibles sont les mêmes pour toutes les provinces, les entreprises québécoises n'auront pas à supporter de coûts supplémentaires par rapport à leurs concurrents voisins.

Finalement, les décisions de création d'aires protégées demeurent des décisions prises par décret gouvernemental. L'évaluation des impacts sur les entreprises et les consultations des parties prenantes sont effectuées en amont et font partie intégrante du processus décisionnel.

8. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRE

Les mesures proposées concernent principalement les processus gouvernementaux et l'une d'entre elles vise à répondre aux particularités des accords bilatéraux (avec le gouvernement fédéral). À titre comparatif, l'Ontario a créé en 2006 la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, qui a pris effet à partir de 2007. Celle-ci vise deux objectifs principaux qui sont de guider la planification et la gestion de tous les parcs provinciaux et réserves de conservation et de maintenir et de rétablir une intégrité écologique là où le contexte le permet, en offrant des possibilités de consultation. Cette loi oblige le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles à fournir un rapport de l'état de ces territoires, qui doit notamment inclure les éléments suivants :

- Atteinte ou non atteinte des objectifs de conservation;
- État général des territoires concernés;
- Bénéfices socioéconomiques y étant reliés;
- Degré de représentation écologique;
- Nombre de territoires protégés et leur superficie;

- Menaces connues à l'intégrité écologique.

À titre informatif, les zones protégées de l'Ontario représentent 10,7 % de son territoire en combinant celles qui sont de juridiction nationale et provinciale. Le Québec se situe tout juste derrière cette province avec une superficie de son territoire protégé par des aires protégées de 10,03 %. Il occupe le neuvième rang parmi les provinces et territoires canadiens (Environnement et Changement climatique Canada, 2019).

9. FONDEMENTS ET PRINCIPES D'UNE BONNE RÉGLEMENTATION

Les règles ont été élaborées en prenant en compte les répercussions des activités des entreprises sur l'environnement et la santé de la population et selon les principes suivants :

1. Elles répondent à un besoin clairement défini;
2. Elles sont fondées sur une évaluation des coûts et des avantages qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable;
3. Elles ont été élaborées et mises en œuvre de manière transparente;
4. Elles ont été conçues de manière à restreindre le moins possible le commerce et pour réduire au minimum les répercussions sur une économie de marché équitable, concurrentielle et innovatrice.

10. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le MELCC prévoit, à la suite de l'adoption du projet de loi, les outils suivants qui faciliteront l'adaptation aux modifications :

- De nouveaux guides de bonnes pratiques pour la réalisation d'activités portant sur certains statuts d'aires protégées;
- Un nouveau cadre d'orientation énumérant et expliquant les critères d'admissibilité relatifs à certains statuts d'aires protégées ou d'AMCE;
- Les ressources nécessaires pour accompagner et soutenir les différents utilisateurs des territoires, et pour analyser et délivrer les demandes d'autorisation;
- Possiblement de nouveaux outils et documents informatifs concernant les activités permises ou interdites pour certains statuts d'aires protégées. Ces informations seraient disponibles sur le site Internet du MELCC;
- De séances d'information visant à permettre aux différents acteurs de s'appropriier et de comprendre le nouveau cadre légal.

11. CONCLUSION

L'objectif du projet de loi est de permettre au gouvernement le respect de ses engagements en matière de conservation et de protection du territoire à travers un processus plus efficient. Dans son processus d'élaboration, une consultation interministérielle a été effectuée afin que les différentes visions des

ministères québécois soient prises en compte. Les commentaires des différents intervenants y ont été considérés.

Les propositions qui ont été présentées dans cette analyse visent essentiellement l'allègement des processus administratifs et réglementaires liés à la création d'aires protégées, l'ajout de nouveaux statuts d'aires protégées ainsi qu'un plus large éventail d'outils de protection et de conservation des milieux naturels. La création d'une nouvelle aire protégée et la modification des limites territoriales d'une aire protégée existante continueraient de devoir être approuvées au niveau gouvernemental, sauf lorsqu'il s'agirait de correctifs relevant d'une erreur, d'une imprécision ou d'une autre incongruité survenue dans la délimitation du territoire désigné à la protection.

12. PERSONNES-RESSOURCES

Catherine Faubert, catherine.faubert@environnement.gouv.qc.ca, tél. : 418 521-3929, poste 4099

Simon Dufresne, simon.dufresne@environnement.gouv.qc.ca, tél. : 418 521-3929, poste 4115

13. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B. Lang, A. Rastogi et T. Sandwith (2014). *Lexique sur la gouvernance des aires protégées et conservées*, Courant Renforcer la diversité et la qualité de la gouvernance du Congrès mondial des parcs 2014 de l'UICN, Gland (Suisse), [En ligne], <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-033-Fr.pdf> (page consultée le 5 août 2019).
- Convention sur la diversité biologique (2019). *Objectif 11 : Améliorer l'état de la diversité biologique en sauvegardant les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique*, [En ligne], <https://www.cbd.int/sp/targets/rationale/target-11/> (page consultée le 5 août 2019).
- Dudley, N. (éditeur) (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, Gland (Suisse), UICN. X + 96 p.
- Environnement et Changement climatique Canada (2019) *Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement – Aires conservées au Canada*, [En ligne], www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/aires-conservees.html (page consultée le 27 août 2019).
- Gouvernement du Québec (2016). *La Société du Plan Nord – Plan stratégique 2016-2020*, ISSN : 978-2-550-75435-0, [En ligne], https://plannord.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/Plan_strategique_SPN_2016-2020.pdf (page consultée le 5 août 2019).
- Gouvernement du Canada (2017). *Autres mesures de conservation efficaces par zone : Création de refuges marins au Canada*, [En ligne], https://www.canada.ca/fr/peches-oceans/nouvelles/2017/06/autres_mesures_deconservationefficacesparzonecreationderefugesma.html (page consultée le 5 août 2019).
- Gouvernement du Canada (2017). *Objectifs de conservation des zones terrestres et des eaux intérieures du Canada Comité consultatif national*, [En ligne], https://www.canada.ca/fr/parcs-canada/nouvelles/2017/06/objectif_de_conservationdeszonesterrestresetdeseauxinterieuresdu.html (page consultée le 5 août 2019).
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2019). *Les aires protégées au Québec*, [En ligne], http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aires_quebec.htm (page consultée le 5 août 2019).
- Nations Unies (1992). *Convention sur la diversité biologique*, [En ligne], <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf> (page consultée le 27 août 2019).
- Schields, A. (2016). « Des aires protégées en attente... de protection », *Le Devoir*, [En ligne], <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/483026/biodiversite-des-aires-protegees-en-attente-de-protection> (page consultée le 27 août 2019).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2019). *Statistiques des populations autochtones du Québec 2015*, [En ligne], www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.htm (page consultée le 6 août 2019).
- Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (2014). *Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi*, [En ligne], <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf> (page consultée le 27 août 2019).



**Environnement
et Lutte contre
les changements
climatiques**

Québec 