

CQDE.ORG

Consultation sur le projet de loi 46
Loi modifiant la Loi sur la
conservation du patrimoine naturel et
d'autres dispositions

MÉMOIRE

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté à la Commission des transports
et de l'environnement

LE 15 SEPTEMBRE 2020

Rédaction du mémoire

Anne-Sophie Doré
Avocate, CQDE

Geneviève Paul
Directrice générale du CQDE

Collaborateurs

Jean-François Girard
Stéphanie Roy
Hugo Tremblay
Gabrielle Champigny
Anne-Julie Asselin

© 2020

Centre québécois du droit de
l'environnement

Courriel : info@cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante : CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la *Consultation sur le projet de loi 46 intitulé : Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*, 17 septembre 2020.

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressé·e·s par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme à but non lucratif fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 250 membres individuels et corporatifs actifs dans la toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service des citoyen·ne·s et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyen·ne·s et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain pour tous les Québécois·e·s.

Il est le seul organisme à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant au développement d'un droit répondant aux défis environnementaux auxquels nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les milieux de vie.

POSITIONS DU CQDE

D'entrée de jeu, le CQDE tient à souligner l'importance de la réforme de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel.

Encore cette semaine et à l'aube du sommet mondial sur la biodiversité, les Nations Unies ont publié un autre rapport soulignant l'échec des États à respecter leurs engagements pour la décennie 2011-2020 et dressant un bilan dramatique en matière de biodiversité de la planète.

La destruction des forêts et des milieux humides à un rythme effarant, la surpêche qui provoque la rupture des stocks de poissons, le recours aux pesticides dans l'agriculture ne constituent que quelques exemples de pratiques actuelles qui génèrent des conséquences irréversibles pour la biodiversité et qui contribuent à la sixième extinction massive de la biodiversité de l'histoire de la planète.

Face à une telle extinction des espèces, il est plus que jamais nécessaire de tout mettre en œuvre pour protéger la biodiversité. À la question « [n]ous sommes-nous imposés collectivement une règle de civilisation par laquelle nous devons prévenir l'annihilation des individus d'une espèce sauvage menacée et la destruction de son habitat naturel ? », le juge Martineau, dans l'affaire *Centre québécois du droit de l'environnement c. La ministre de l'Environnement du Canada*¹ répondait : « [i] semble bien que ce soit le cas ». Il ajoutait ensuite :

L'altérité entre l'homme et la bête, entre le propriétaire et son bien, entre la personne et la chose sans maître, a cédé le pas à une notion juridique et universelle voulant que les espèces sauvages et les écosystèmes fassent partie du patrimoine mondial et qu'il soit devenu nécessaire de préserver l'habitat naturel des espèces en péril.

Dans ce contexte, la réforme de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel apparaît essentielle pour permettre l'atteinte des cibles de protection de milieux naturels fixées par le gouvernement du Québec. Ceci est d'autant plus vrai que les cibles fixées pour 2020, soit 17 % de son territoire continental comprenant les milieux terrestres et d'eau douce, ainsi que 10 % de son territoire marin correspondant à l'estuaire et au golfe du Saint-Laurent, n'ont pas été atteintes.

Il appert donc qu'il faudra redoubler d'efforts afin de respecter ces cibles et assurer une protection effective de la biodiversité et des milieux naturels, et ce, sur l'ensemble du territoire québécois.

Considérant l'obligation fiduciaire de l'État québécois et le rôle déterminant et incitatif qu'il est appelé à jouer en matière de protection de la qualité de l'environnement² afin de protéger le patrimoine commun de la nation

¹ 2015 CF 773, par. 5 et 6.

² *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 RCS 74, paras 80-81 ; *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée : 2012 CanLII 4181 (CSC)), para 28; *Ferme Geléry Inc. c. Laverlochère (Municipalité)*, [2003] RJQ 3049 (CA QC), para 71, citant *Scarborough (Borough) v. REF Homes Ltd*, [1979] OJ No 78 (CA Ont), para 5 ; *St-Pierre c. Québec (Procureur général)*, 2009 QCCS 3775, paras 108-110, 111-117.

québécoise (incluant les Premières Nations et les Inuits) et des générations actuelles et futures³, le gouvernement du Québec se doit d'assurer la protection de la biodiversité.

Le projet de loi 46 propose plusieurs modifications qui, a priori, semblent pouvoir aider à atteindre cet objectif. Le CQDE salue ces avancées et est d'avis que celles-ci doivent être conservées.

Pour ne mentionner d'entrée de jeu que celle-ci, le CQDE souligne l'introduction de l'alinéa 3 de l'article 2.1 à la LCPN (art. 2 du projet de loi). Cet alinéa prévoit que les communautés autochtones seront consultées par le gouvernement de manière distincte et que des accommodements seront mis en place s'il y a lieu. Le rôle des communautés autochtones dans la conservation et la préservation des milieux naturels est significatif. La préservation du patrimoine naturel québécois doit se faire en collaboration avec elles.

Toutefois, les normes établies par le projet de loi à cet effet sont insuffisantes. Le territoire du Québec comprend de nombreux territoires traditionnels autochtones. Or, la sélection des zones de conservation au sein de ces territoires traditionnels doit être faite sur la base du consentement raisonnable des communautés dont les droits ancestraux ou issus de traités risquent d'être affectés par la création et la gestion des aires protégées. L'obtention de ce consentement raisonnable pourrait aussi mener à des ententes pour minimiser les répercussions et s'assurer que les communautés aient des avantages dans le cadre de la gestion de l'aire protégée.

Bien que présentant des modifications intéressantes à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, le projet de loi 46 est perfectible. Le CQDE axe donc son mémoire sur les aspects suivants :

- Le pouvoir discrétionnaire du ministre
- Le rôle de la loi, des règlements et des documents administratifs
- Les nouveaux outils de conservation
- L'abrogation du mécanisme de protection provisoire
- La ventilation des cibles
- Les consultations par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
- Les modifications au régime de la réserve naturelle

Le pouvoir discrétionnaire du ministre

Plusieurs articles du projet de loi⁴ octroient un pouvoir discrétionnaire au ministre de l'Environnement. Le bien-fondé d'un tel octroi n'est pas remis en question. Il est évident que, dans certaines circonstances, une telle discrétion ministérielle est souhaitable.

Cependant, il apparaît que le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre par le projet de loi devrait être mieux balisé à plusieurs égards afin de favoriser le respect

³ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ, c. C -62, préambule.

⁴ À titre d'exemple, les articles 3, 13.2, 63 et 65.7 du projet de loi octroient un pouvoir discrétionnaire au ministre.

de l'objectif même de la loi, soit la conservation du patrimoine naturel, et ce, sur l'ensemble du territoire.

C'est dans cette perspective que le CQDE propose certaines modifications aux articles du projet de loi, telles que détaillées dans le tableau apparaissant en deuxième partie de ce mémoire.

Le rôle de la loi, des règlements et des documents administratifs

À plusieurs reprises, le projet de loi précise qu'un règlement viendra compléter la législation qui sera adoptée. Bien qu'il soit d'un usage commun de procéder ainsi, il apparaît important de rappeler que le rôle d'un règlement consiste à préciser la loi sur laquelle il se fonde, par exemple sur des aspects plus techniques.

Le règlement ne peut donc porter que sur l'objet déterminé par la loi et ne doit produire que des effets compatibles avec elle. Afin d'éviter qu'une loi ou que certains de ses articles ne soient des « coquilles vides », il est important de s'assurer que les dispositions d'importance se retrouvent dans la loi elle-même.

Le projet de loi 46 mériterait donc d'être plus précis afin que le législateur guide davantage le gouvernement sur les objectifs à être poursuivis dans l'exercice de ces différents pouvoirs réglementaires. À titre d'exemple, certains articles établissant des catégories d'aires protégées sont rédigés en termes si généraux qu'il s'avère difficile d'évaluer quelle forme prendrait, concrètement, l'outil de conservation visé.

Bien qu'il soit nécessaire de conserver une certaine flexibilité dans la construction des outils de conservation, le CQDE estime que davantage de détails devraient être inclus dans la loi afin de mettre en place un cadre législatif prévisible, clair et robuste.

À ce titre, le CQDE recommande que pour chacune des catégories d'aires protégées et chacun des outils de conservation, la loi inclue une **définition** ainsi que des **balises** qui devront guider la rédaction de la réglementation afférente. Le CQDE recommande d'ailleurs que le législateur suive l'ensemble des définitions données par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), tel que le laisse entendre la définition d'aires protégées donnée à l'article 2 de la loi telle que modifiée. En plus, pour chacun des outils de conservation et des catégories d'aires protégées, leur **objectif** devrait être **précisé dans la loi**. Par le fait même, la loi exprimerait de façon concrète et éclairante l'intention du législateur dans la création de ces divers mécanismes de conservation ce qui permettrait de guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'autorité réglementaire.

Les nouveaux outils de protection et les nouvelles catégories d'aires protégées

L'aire protégée d'utilisation durable

Le projet de loi 46 introduit la notion d'aire protégée d'utilisation durable. L'article 46 du projet de loi ne donne cependant que peu d'indications sur ce que seront ces aires protégées.

En effet, le texte de l'article indique uniquement que l'aire protégée d'utilisation durable vise la protection de la diversité biologique et des valeurs qui lui sont associées, ainsi que l'utilisation durable des ressources.

Afin de mieux encadrer cette nouvelle catégorie, le CQDE recommande d'inclure dans le texte de la loi des balises afin de mieux définir la notion d'utilisation durable, de même que des balises portant sur la durée des activités et sur leur caractère irréversible.

De manière complémentaire, le CQDE recommande de préciser que la catégorie « aire protégée d'utilisation durable » devra être encadrée par règlement et dans le respect de la définition donnée par les lignes directrices de l'UICN.

De tels encadrements sont dès à présent nécessaires afin de s'assurer l'interdiction d'activités industrielles dans de telles aires protégées.

À ce sujet, le CQDE souligne que le *Code civil du Québec* utilise le mot « durable » dans certains articles. On notera ainsi l'article 1030 C.c.Q. qui utilise l'expression « but durable » en matière de copropriété⁵ ou, encore, l'article 1256 C.c.Q. qui réfère à la notion de « fin d'utilité sociale ayant un caractère durable » en matière de patrimoines d'affectation (voir aussi 1257, 1259 et 1270 C.c.Q.). Le CQDE croit qu'une référence exacte à l'une des notions établies par le droit commun applicable en matière immobilière faciliterait l'interprétation et l'application des dispositions relatives à ce nouveau type d'aires protégées, tout en évitant l'incertitude générée par la multiplication de termes et concepts apparentés, mais qui peuvent apporter une certaine confusion s'ils ne sont pas davantage expliqués ou si le contexte de leur utilisation n'est pas mieux défini.

L'aire protégée de conservation autochtone

Le CQDE recommande que le projet de loi 46 prévoie un nouvel outil de conservation : l'aire protégée de conservation autochtone. Déjà reconnu dans les lignes directrices de l'UICN, l'ajout d'un tel outil semble indiqué. Le CQDE recommande donc que les communautés autochtones soient dûment consultées sur l'opportunité d'inclure cet outil de conservation dans la loi.

L'ajout de cet outil de conservation pourrait entraîner plusieurs avantages non négligeables en permettant notamment de créer des aires protégées adaptées aux caractéristiques propres à chacune des communautés.

L'ajout d'aires protégées d'utilisation durable ne saurait justifier l'absence des aires protégées de conservation autochtone, les deux étant complémentaires.

Suppression de la protection provisoire

À la lecture du projet de loi, le CQDE comprend que l'abrogation du mécanisme de protection provisoire des aires protégées vise à accélérer les processus de désignation des aires protégées. Cette idée même que la suppression de ce statut

⁵ À ce sujet, voir Gaële GIDROL-MISTRAL, « L'affectation à un but durable, vers une nouvelle forme d'appropriation des biens communs ? Réflexions autour de l'article 1030 du *Code civil du Québec* » (2016) 46 *R.G.D.* 95. (<https://id.erudit.org/iderudit/1036575ar>).

même doit être remise en question. Une telle protection apparaît primordiale afin d'assurer comme c'est le cas actuellement, que les territoires en processus de désignation soient immédiatement juridiquement protégés.

En plus, l'abrogation de ce régime provisoire soulève un questionnement important : qu'advient-il des aires protégées qui bénéficient actuellement d'une protection provisoire ?

Si une protection administrative est mise en place dans l'attente d'une complétion de la désignation de l'aire protégée, une telle protection doit être inscrite dans la loi, à tout le moins de façon provisoire. Le CQDE recommande donc d'inclure dans les dispositions transitoires des modalités de protection des aires protégées bénéficiant actuellement d'une protection provisoire.

Ventilation des cibles

Le CQDE recommande que les cibles de protection du territoire soient ventilées de deux façons.

Dans un premier temps, ces cibles devraient être ventilées pour déterminer le pourcentage des aires protégées et des outils de conservation qui seraient situés au Sud et au Nord. L'atteinte des cibles doit passer par une protection de milieux naturels sur l'ensemble du territoire et de façon représentative de toutes les régions bioclimatiques. Une telle ventilation des cibles assurerait la mise en place d'un pourcentage déterminé dans les régions du sud du Québec. La mise en place de mesures de protection uniquement situées dans le nord du Québec ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de protection de la biodiversité.

Dans un deuxième temps, le CQDE recommande de ventiler les objectifs selon les types d'outils de conservation et les catégories d'aires protégées.

Consultation par le Bureau d'audience publique en environnement

L'ancienne mouture de la loi prévoyait automatiquement la tenue d'une consultation menée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dès lors qu'un projet de réserve aquatique, de réserve de biodiversité ou de paysage humanisé était proposé (art. 39).

Selon les nouveaux articles 31 et suivants, cette consultation ne serait plus automatique, mais serait sujette à une décision du ministre. De plus, le mandat de consultation ne serait pas exclusivement réservé au BAPE.

Le CQDE recommande de modifier ces articles afin de limiter les situations pour lesquelles une demande de consultation peut être refusée aux deux situations suivantes : (1) lorsqu'un processus de consultation est déjà enclenché en vertu d'une autre loi, notamment la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou (2) lorsque la demande est jugée frivole.

Le CQDE recommande également que seul le BAPE puisse se voir confier le mandat de procéder aux consultations. Grâce à son expertise, sa procédure établie et sa crédibilité, le BAPE demeure la meilleure entité pour procéder à ces consultations. Le CQDE estime par ailleurs que confier à un.e commissaire

nommé e par le ministre le mandat de procéder à la consultation plutôt que de confier celle-ci au BAPE n'entraînerait aucun gain en termes d'efficacité.

Les multiples registres

Le projet de loi 46 met en place plusieurs registres publics : le registre des aires protégées (art. 5), le registre des autres mesures de conservation efficaces (art. 6.1), le registre des milieux naturels désignés en vertu des articles 13 et 19 (art. 24.1) et le registre des territoires désignés en vertu de l'article 26 (26.1).

La multiplication des registres pourrait rendre leur utilisation plus complexe pour le public. Dans le but de favoriser l'accès à l'information, le CQDE recommande qu'un seul registre soit créé. Ce registre unique pourrait être divisé en quatre sections distinctes correspondant aux registres proposés actuellement par le projet de loi et cités au précédent paragraphe. Par ailleurs et toujours dans l'objectif de favoriser l'accès à l'information pour le public, le CQDE recommande l'inclusion d'un chapitre identifiant les aires protégées dans les livres de présentation du Registre foncier pour chacune des circonscriptions, à l'instar des droits réels d'exploitation des ressources naturelles.

Les modifications au régime de la réserve naturelle

C'est avec satisfaction que le CQDE constate que les articles 55 et 56 de la loi seront modifiés pour y retirer l'obligation de préciser les activités « permises » dans le cadre d'une réserve naturelle.

La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ne met pas en place un régime autarcique complètement indépendant du droit civil québécois. Dès lors qu'on prétend jouer dans la quotité du droit de propriété, il nous apparaît nécessaire d'établir les liens qui doivent demeurer avec les règles qui régissent l'institution qu'est le droit de propriété dans le droit civil. C'est pourquoi le CQDE s'est toujours questionné sur la pertinence, et surtout la faisabilité, de décrire les activités « permises » sur un terrain désigné comme réserve naturelle. En effet, qui peut prétendre désigner et décrire l'ensemble des activités "permises" sur une propriété ? S'il n'est pas écrit dans l'entente que le propriétaire conclut avec le ministre (art. 56) que ledit propriétaire a le droit de s'étendre à l'ombre d'un arbre, pouvait-il le faire dans le régime précédent ? Voilà un exemple, trivial il est vrai, d'une dérive du texte antérieur, avant les modifications proposées par le projet de loi 46.

En fait, le CQDE persiste à croire que l'entente dont il est question doit être construite essentiellement comme une servitude personnelle de conservation. La sagesse des règles séculaires du droit des servitudes réside justement dans ce qu'elles ont traversé l'épreuve du temps. Une servitude ne s'exerce que sur l'usus du droit de propriété. Le deuxième alinéa de l'article 1177 C.c.Q. précise que « [c]ette charge oblige le propriétaire du fonds servant à supporter, de la part du propriétaire du fonds dominant, certains actes d'usage ou à s'abstenir lui-même d'exercer certains droits inhérents à la propriété » [nos italiques]. Il en découle que seuls les actes d'usage ou seuls les droits inhérents à la propriété décrits à l'acte de servitude seront démembrés et extraits de l'usus du droit de propriété du propriétaire du fonds servant. Le reste des actes d'usage ou des droits inhérents à

la propriété demeurent sous la gouverne du propriétaire. Il serait vain d'essayer d'en faire la nomenclature complète.

En résumé, le CQDE appuie les modifications proposées par le projet de loi 46 à propos de l'entente menant à la désignation de réserve naturelle, faisant en sorte que le texte ne fait plus référence aux activités « permises », mais, en plus, réfère maintenant aux « restrictions d'usage de la propriété ». Cette formulation semble davantage conforme aux préceptes du droit civil québécois dans ce domaine.

Cela dit, le CQDE se questionne sur la pertinence de la modification proposée à l'article 55 de la loi où il ne serait plus fait mention au fait qu'un « organisme de conservation » peut concourir à la demande de reconnaissance de réserve naturelle.

L'ajout de cette possibilité de faire « concourir » un organisme de conservation à la mouture originale de la *Loi sur les réserves naturelles privées*, en 2001, avait apaisé la grogne de certains organismes de conservation qui étaient d'avis que le projet de loi reléguait leur travail en deuxième plan pour laisser toute la place au ministre de l'Environnement d'usurper leur rôle et de s'arroger le droit de faire, lui aussi, de l'intendance privée.

Le CQDE ne comprend pas pourquoi il est aujourd'hui envisagé de biffer de la loi cette possibilité pour les organismes de conservation de participer, avec un propriétaire foncier, à la présentation d'une demande de désignation de réserve naturelle. Ainsi, le CQDE est d'avis que cette modification devrait être retirée de l'actuel projet de loi.

Précisions sémantiques et interprétatives

Les autres mesures de conservation efficaces, les organismes de conservation et l'intendance privée

Quant à la participation des organismes de conservation et du mouvement de l'intendance privée aux efforts collectifs de conservation sur le territoire, le CQDE accueille avec intérêt la notion de « autre mesure de conservation efficace » ajoutée aux définitions de l'article 2 de la Loi. Puisqu'on nous y réfère, nous avons consulté la signification de cette désignation dans la Décision 14/8 du 30 novembre 2018, de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique. Selon cette décision, « autre mesure de conservation efficace par zone » signifie :

une zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d'autres valeurs pertinentes localement.

[Nos soulignements]

De l'avis du CQDE, cette définition pourrait permettre d'inclure le travail des organismes de conservation dans la prise en compte des efforts de conservation au sens de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. Cela est certainement une amélioration qui mérite d'être soulignée si telle est bien la portée de cet ajout.

Cela dit, nous y voyons une difficulté avec la proposition de modification des articles 6 et 6.1 qui se liraient dorénavant comme suit :

« 6. Les terres du domaine de l'État comprises dans une aire protégée inscrite au registre prévu à l'article 5 ne peuvent faire l'objet d'un changement de leur affectation non plus que d'une vente, d'un échange ou d'une autre transaction qui modifie leur statut de protection, à moins que le ministre n'en ait été préalablement informé.

6.1. Le ministre tient un registre public des autres mesures de conservation efficaces.

Les dispositions des articles 5 et 6 s'appliquent, en faisant les adaptations nécessaires, à ce registre.»

[Nos soulignements]

Le CQDE s'interroge ici sur la pertinence de restreindre les transactions sur les terrains protégés par des mesures d'intendance privée si telle est bien la portée de ces modifications de permettre l'inclusion de ces terrains dans le registre des aires protégées québécoises. En effet, l'essence même des mesures d'intendance privée, reposant presque exclusivement sur les prescriptions du *Code civil*, est de permettre le libre exercice des droits de propriété (sauf pour les mesures de conservation librement consenties comme dans le cas des servitudes de conservation).

Si notre compréhension de la portée de ces nouvelles dispositions est juste, le CQDE estime que des précisions devraient être apportées afin d'exclure les terrains protégés par l'intendance privée des restrictions à la libre disposition des biens prévus à l'article 6 du projet de loi.

La notion de biodiversité

Enfin, une dernière modification a piqué notre curiosité. Il s'agit de la proposition de modification de l'actuel article 7 (tel que modifié par l'article 5 du projet de loi) qui prévoit remplacer les mots « en matière de protection de la biodiversité » par les mots « en matière de conservation de la nature ». Pourquoi une telle modification où l'on remplace le mot « biodiversité » par le mot « nature » ? Dans l'actuelle version de la loi, non plus que dans le projet de loi 46, il n'est fait ainsi référence à la conservation de la « nature ». Le CQDE estime que cette modification jette une incertitude dans l'interprétation de la Loi, incertitude qui sera certainement habilement exploitée par ceux qui voudront éventuellement contester la portée de cette loi.

Le CQDE se questionne donc sur la pertinence de cette modification qui, d'ailleurs, s'éloigne des formulations employées dans les textes internationaux. La Décision 14/8 de l'UNEP à laquelle nous venons de référer ne traite pas de « conservation de la nature », mais bien de protection de la « diversité

biologique». De même les « objectifs d'Aïchi pour la biodiversité », le titre le dit, traitent de « biodiversité » et non de protection ou conservation de la « nature ».

Le CQDE est donc d'avis que cette modification est inutile et qu'elle risque de jeter de la confusion dans l'interprétation de la Loi. Le CQDE recommande qu'elle soit retirée du projet de loi.

La protection des paysages

Il est remarquable de constater comment la protection des paysages semble être une entreprise si compliquée, au Québec, qu'aucun site n'a reçu la désignation de « paysage humanisé » depuis l'introduction de cette désignation dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

Le projet de loi 46 apporte des améliorations que le CQDE salue. En simplifiant le processus, les modifications législatives soutiendront la mise en place de paysages humanisés, si tant est que ces projets sont adéquatement financés.

Néanmoins, le l'avis du CQDE, la difficulté avec la désignation de *paysage humanisé* réside notamment dans l'incompréhension de ce que représente la protection des paysages. Aussi, le CQDE se permet le commentaire qui suit.

La protection du paysage est une « entreprise communautaire »

Le paysage est un *bien commun*, au sens civil du terme, soit un *res communis*. L'article 913, al. 1 C.c.Q. indique en effet :

913. Certaines choses ne sont pas susceptibles d'appropriation ; leur usage, commun à tous, est régi par des lois d'intérêt général et, à certains égards, par le présent code.

La *charte du paysage*, dont le Conseil du paysage québécois fait la promotion, est illustrative de ce statut de bien commun que porte le paysage. Ainsi, au sens où l'entend le Conseil, la charte du paysage est un engagement public qui lie ses signataires au contenu du document de charte. Le Conseil explique :

chaque signataire s'engage volontairement à être partenaire d'un projet collectif, précisé dans la charte de paysage. En tant que signataire, il participe à son application. Il s'engage moralement à en respecter les objectifs, les orientations, les priorités et les moyens d'action. Il s'engage à assumer les responsabilités qui lui incombent. La charte de paysage n'est pas qu'une simple déclaration de principes. Du fait de l'engagement des signataires, la charte de paysage est un document public.

Autrement dit, une charte du paysage est :

- une démarche volontaire découlant d'une initiative du milieu ;
- un processus global et opérationnel basé sur la connaissance du territoire, la définition d'un projet et l'élaboration d'un plan d'action ;
- une réflexion collective où divers intervenants se concertent pour déterminer les modalités d'application territoriales destinées à protéger et mettre en valeur le paysage.

Il se dégage de ce qui précède, que la protection d'un paysage appelle l'engagement de la collectivité et un maillage entre les pouvoirs publics et les acteurs de l'intendance privée. Le CQDE constate également que toutes les mesures de protection du paysage font invariablement appel à la conclusion d'une *entente*, d'une *charte* ou autres *conventions*. Tous ces termes sont, au sens du *Code civil*, des contrats.

Par conséquent, le CQDE est d'avis que les intervenants intéressés à la protection du paysage devront :

- prendre conscience de l'*éclatement* des concepts juridiques permettant d'arriver à un résultat concluant ;
- savoir utiliser adéquatement les outils juridiques existants dans un *maelström* chaque fois différent, chaque fois renouvelé ;
- favoriser la prise en charge collective, c'est-à-dire par les parties prenantes concernées.

C'est pourquoi, par exemple, il appert que, sans en avoir reçu officiellement la désignation, certains paysages sont des paysages humanisés protégés.

Par exemple, pour illustrer, l'organisme Éco-Nature de Laval qui, par ses actions de conservation, crée, gère et accroît la superficie du Parc de la Rivière des Mille-Îles, sur la rivière du même nom. Éco-Nature travaille ce projet de longue haleine avec les villes et MRC riveraines de la rivière des Mille-Îles. En aménageant des accès au cours d'eau, Éco-Nature permet aux gens d'atteindre, depuis le cours d'eau, une panoplie de paysages auxquels ils n'auraient pas accès depuis la rive. Éco-Nature gère aussi le *Refuge faunique de la rivière des Mille-Îles*, créé par le ministre responsable de la faune en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. Ce refuge faunique, s'il a d'abord pour vocation «de préserver l'intégrité d'un habitat faunique d'importance, reconnu à l'échelle régionale ou provinciale pour sa productivité faunique, sa densité et la diversité faunique qu'il renferme», participe également à la protection d'un paysage humanisé. En fait, le territoire du Parc de la rivière des Mille-Îles, protégé en 1998, est constitué de dix îles couvrant 26,2 hectares de terres privées appartenant aux villes de Laval et de Rosemère et à l'organisme Éco-Nature, ce dernier étant responsable de la gestion du site.

Le CQDE est donc d'avis qu'il existe vraisemblablement plusieurs *paysages humanisés* au Québec, mais que ceux-ci ne bénéficient pas d'une désignation formelle, au sens de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* parce que l'État québécois peine à reconnaître l'existence de *maelström* de mesures de conservation qui permettent, dans les faits, la création de tels paysages humanisés. Lorsque nous arriverons à reconnaître cela, nous serons vraisemblablement en mesure de compter plusieurs «nouveaux» paysages humanisés au bilan de nos aires protégées.

Commentaires sur certains articles du projet de loi

Articles du projet de loi	Proposition de modification	Commentaire
<p>2. L'article 2 de la loi est remplacé par les suivants :</p> <p>[...]</p> <p>2.1. La présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec les principes prévus à l'article 6 de la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1).</p> <p>[...]</p>	<p>2. L'article 2 de la loi est remplacé par les suivants :</p> <p>[...]</p> <p>2.1. La présente loi doit s'interpréter de manière à respecter les mettre en œuvre les principes de l'article 6 de la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1).</p> <p>[...]</p>	<p>Dans un souci de cohérence et pour atteindre l'objectif de concertation visé, il est nécessaire d'exiger r la mise en œuvre de la Loi sur le développement durable.</p>
<p>5. L'article 7 de cette loi est modifié par le remplacement de « en matière de protection de la biodiversité » par « en matière de conservation de la nature » et de « mesures de protection » par « mesures de conservation ».</p>	<p>5. L'article 7 de cette loi est modifié par le remplacement de « en matière de protection de la biodiversité » par « en matière de conservation de la nature » et de « mesures de protection » par « mesures de conservation ».</p>	<p>Conserver l'expression protection de la biodiversité plutôt que l'expression conservation de la nature.</p> <p>D'ailleurs, le CQDE recommande d'uniformiser le vocabulaire dans l'ensemble du projet de loi et de privilégier l'expression « protection de la biodiversité ».</p>
<p>6. L'article 8 de cette loi est modifié</p> <p>1° Par le remplacement du paragraphe 1° par le suivant</p> <p>1° exécuter ou faire exécuter des recherches, des analyses, des études ou des inventaires et accorder des subventions ou d'autres types d'aide financière à ces fins ;</p> <p>2°, de « programmes d'aide financière ou technique favorisant la préservation du patrimoine naturel, l'aménagement ou le rétablissement de</p>	<p>6. L'article 8 de cette loi est modifié</p> <p>1° Par le remplacement du paragraphe 1° par le suivant</p> <p>En vertu de la présente loi, le ministre doit s'assurer du développement des connaissances à l'égard des milieux naturels et de la protection de la biodiversité et de favoriser la mise sur pied de programmes favorisant la préservation du patrimoine naturel. Afin de favoriser l'application de la présente</p>	<p>Assurer le développement des connaissances sur les milieux naturels et la protection de la biodiversité afin de faciliter la mise en œuvre de la loi et le déploiement de mesures de protection et de conservation du territoire.</p>

<p>milieux naturels, y compris des programmes pour soutenir la création, la conservation, la surveillance et la gestion de réserves naturelles en milieu privé » par « programmes, y compris des programmes d'aide financière, favorisant la conservation du patrimoine naturel.</p>	<p>loi, le ministre peut notamment [...] Le reste de l'article demeure inchangé.</p>	
<p>11. L'article 13 de cette loi est modifié :</p> <p>1° par le remplacement du premier alinéa par le suivant : « Le ministre peut, en vue d'assurer le maintien de la biodiversité et des fonctions écologiques qui lui sont associées, désigner des milieux naturels en les délimitant sur plan. » ;</p> <p>2° dans le deuxième alinéa :</p> <p>a) par le remplacement, dans ce qui précède le paragraphe 1°, de « également être désignés » par « , par exemple, être désignés en vertu du premier alinéa » ;</p> <p>b) par la suppression du paragraphe 1° ;</p> <p>3° par la suppression des troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas.</p>	<p>L'article 13 de cette loi est modifié :</p> <p>1° par le remplacement du premier alinéa par le suivant : « Le ministre peut, en vue d'assurer le maintien de la biodiversité et des fonctions écologiques qui lui sont associées, désigner des milieux naturels en les délimitant sur plan. » ;</p> <p>2° dans le deuxième alinéa :</p> <p>a) par le remplacement, dans ce qui précède le paragraphe 1°, de « également être désignés » par « , par exemple, être désignés en vertu du premier alinéa » ;</p> <p>b) modifier le paragraphe 1 par le suivant : l'importance de ce milieu afin de tenir compte des enjeux liés aux changements climatiques</p> <p>3° par la suppression des troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas.</p>	<p>Conserver la mention sur les changements climatiques et préciser que l'exemption d'une activité de l'application de l'article 13.1 ne peut être autorisée par le ministre que de manière exceptionnelle.</p>
<p>12. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 13, des suivants :</p>	<p>12. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 13, des suivants :</p>	

<p>[...]</p> <p>«13.2. N'est pas visée par l'article 13.1 l'activité : 1° dont la réalisation est déjà assujettie à une autorisation du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou d'une autre disposition législative dont il est chargé de l'application ;</p> <p>2° qui est réalisée dans le cadre d'une entente conclue en vertu d'un programme visé à l'article 15.8 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2) ;</p> <p>3° qui est réalisée afin de réparer un dommage causé par un sinistre au sens de la Loi sur la sécurité civile (chapitre S-2.3) ou de prévenir un dommage que pourrait causer un sinistre appréhendé. Le ministre peut, si l'intérêt public le justifie, exempter une activité de l'application de l'article 13.1, aux conditions qu'il détermine.</p>	<p>[...]</p> <p>«13.2. N'est pas visée par l'article 13.1 l'activité : 1° dont la réalisation est déjà assujettie à une autorisation du ministre en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou d'une autre disposition législative dont il est chargé de l'application ;</p> <p>2° qui est réalisée dans le cadre d'une entente conclue en vertu d'un programme visé à l'article 15.8 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2) ;</p> <p>3° qui est réalisée afin de réparer un dommage causé par un sinistre au sens de la Loi sur la sécurité civile (chapitre S-2.3) ou de prévenir un dommage que pourrait causer un sinistre appréhendé.</p> <p>Le ministre peut exceptionnellement, si l'intérêt public le justifie, exempter une activité de l'application de l'article 13.1, aux conditions qu'il détermine.</p>	<p>Accentuer la restriction déjà mentionnée à l'article.</p>
<p>Art. 25 L'article 22 de cette loi est modifié :</p> <p>1° par le remplacement, dans le texte anglais, de « proposed human intervention » par « an activity a person proposes to carry on » ;</p>	<p>Art. 25 L'article 22 de cette loi est modifié :</p> <p>1° par le remplacement, dans le texte anglais, de « proposed human intervention » par « an activity a person proposes to carry on » ;</p>	

<p>2° par le remplacement de « intervention » par « activité », partout où cela se trouve</p>	<p>2° par le remplacement de « intervention » par « activité », partout où cela se trouve</p> <p>3° par le remplacement du paragraphe 5 par le suivant : 5° la possibilité de modifier les méthodes ou les moyens envisagés, de réviser les étapes ou d'autres composantes de l'intervention, de manière à empêcher toute dégradation du milieu naturel visé, ou à défaut de la réduire au minimum ;</p> <p>4° par le remplacement du paragraphe 7 par le suivant : 7° les conséquences d'un refus pour le demandeur à l'exclusion des pertes d'opportunité ;</p> <p>5° par le remplacement du paragraphe 8 par le suivant : 8° la présence d'une disproportion importante entre les bénéfices escomptés par la préservation du milieu naturel par rapport aux préjudices pouvant résulter d'une limitation ou d'une interdiction de réaliser l'intervention visée ;</p>	<p>Approche valorisant l'évitement de perte de milieux naturels.</p>
<p>32. Cette loi est modifiée par le remplacement des titres III et IV comprenant les articles 27 à 65, par ce qui suit :</p> <p>[...]</p> <p>« 32. Le ministre n'est pas tenu de donner suite à une demande de consultation publique dans les cas suivants :</p>	<p>32. Cette loi est modifiée par le remplacement des titres III et IV comprenant les articles 27 à 65, par ce qui suit :</p> <p>[...]</p> <p>32. Le ministre n'est pas tenu de donner suite à une demande de consultation</p>	<p>Limiter les situations pour lesquelles une demande de consultation peut être refusée et confier automatiquement au BAPE le mandat de mener les consultations.</p>

<p>1° d'autres voies sont susceptibles de fournir un éclairage sur les différents enjeux que soulève le projet d'aire protégée telle l'application d'un processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévu au titre II de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ;</p> <p>2° la demande de tenir une consultation est frivole. La décision du ministre est rendue publique par la publication d'un avis à la Gazette officielle du Québec et par tout autre moyen permettant d'en informer la population locale.</p> <p>[...]</p> <p>« 35. Le ministre peut confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou à toute personne qu'il désigne comme commissaire à cette fin le mandat de tenir une consultation publique sous l'une des formes prévues à l'article 33.</p> <p>[...]</p> <p>«37. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou la ou les personnes désignées comme commissaires font rapport au ministre, dans</p>	<p>publique dans les cas suivants :</p> <p>1° d'autres voies sont susceptibles de fournir un éclairage sur les différents enjeux que soulève le projet d'aire protégée une procédure de consultation est déjà en cours en vertu d'une autre loi, telle que l'application d'un processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social prévu au titre II de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ;</p> <p>2° la demande de tenir une consultation est frivole. La décision du ministre est rendue publique par la publication d'un avis à la Gazette officielle du Québec et par tout autre moyen permettant d'en informer la population locale.</p> <p>« 35. Le ministre peut confier confie au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou à toute personne qu'il désigne comme commissaire à cette fin le mandat de tenir une consultation publique sous l'une des formes prévues à l'article 33.</p> <p>[...]</p> <p>«37. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou la ou les personnes désignées comme commissaires font fait-rapport au ministre, dans le délai prescrit dans leur mandat, de leurs</p>	
---	---	--

<p>le délai prescrit dans leur mandat, de leurs constatations ainsi que de l'analyse qu'ils en ont faite.</p> <p>Le délai imparti pour réaliser le mandat et faire rapport au ministre ne peut pas dépasser 12 mois.</p>	<p>constatations ainsi que de l'analyse qu'ils en ont faite.</p> <p>Le délai imparti pour réaliser le mandat et faire rapport au ministre ne peut pas dépasser 12 mois</p>	
<p>32. Cette loi est modifiée par le remplacement des titres III et IV comprenant les articles 27 à 65, par ce qui suit :</p> <p>[...]</p> <p>« 55. La demande de reconnaissance doit être présentée par écrit au ministre par le propriétaire. Une telle demande doit notamment contenir :</p> <p>1° le nom et les coordonnées du propriétaire ;</p> <p>2° s'il s'agit d'une personne morale, une copie de l'acte autorisant la présentation de la demande ;</p> <p>3° la désignation cadastrale de la propriété et un plan sommaire des lieux ;</p> <p>4° une description des caractéristiques de la propriété qui présentent un intérêt de conservation et, le cas échéant, tout rapport émanant d'une personne compétente faisant état de cet intérêt ;</p> <p>5° la mention que le propriétaire désire que la reconnaissance soit perpétuelle ou la durée</p>	<p>32. Cette loi est modifiée par le remplacement des titres III et IV comprenant les articles 27 à 65, par ce qui suit :</p> <p>[...]</p> <p>« 55. La demande de reconnaissance doit être présentée par écrit au ministre par le propriétaire ou par un organisme de conservation. Une telle demande doit notamment contenir :</p> <p>1° le nom et les coordonnées du propriétaire ;</p> <p>2° s'il s'agit d'une personne morale, une copie de l'acte autorisant la présentation de la demande ;</p> <p>3° la désignation cadastrale de la propriété et un plan sommaire des lieux ;</p> <p>4° une description des caractéristiques de la propriété qui présentent un intérêt de conservation et, le cas échéant, tout rapport émanant d'une personne compétente faisant état de cet intérêt ;</p> <p>5° la mention que le propriétaire désire que la reconnaissance soit perpétuelle ou la durée</p>	<p>La demande de reconnaissance doit être présentée par écrit au ministre par le propriétaire. ».</p> <p>La possibilité qu'un organisme de conservation y concoure est retranchée. Or, avec une telle disposition, le ministre s'approprie la possibilité de faire de l'intendance privée en lieu et place des organismes de conservation. Le CQDE estime que cette abrogation est néfaste. Conserver cette possibilité dans la loi n'est pas inutile et cela n'affecte, par ailleurs, en rien les autres pouvoirs du ministre.</p>

<p>pour laquelle elle est demandée ;</p> <p>6° les objectifs visés et les mesures de conservation que le propriétaire entend mettre en place, y compris les restrictions d'usage de la propriété ;</p> <p>7° les conditions de gestion de la propriété et, le cas échéant, le nom de la personne à qui celle-ci sera confiée ;</p> <p>8° une copie du titre de propriété ;</p> <p>9° s'il y a lieu, une copie de toute autre autorisation requise en vertu d'une loi ou d'un règlement à l'égard de toute activité sur la propriété. Le ministre peut exiger du propriétaire tout renseignement ou document qu'il estime nécessaire à l'analyse de la demande.</p>	<p>pour laquelle elle est demandée ;</p> <p>6° les objectifs visés et les mesures de conservation que le propriétaire entend mettre en place, y compris les restrictions d'usage de la propriété ;</p> <p>7° les conditions de gestion de la propriété et, le cas échéant, le nom de la personne à qui celle-ci sera confiée ;</p> <p>8° une copie du titre de propriété ;</p> <p>9° s'il y a lieu, une copie de toute autre autorisation requise en vertu d'une loi ou d'un règlement à l'égard de toute activité sur la propriété. Le ministre peut exiger du propriétaire tout renseignement ou document qu'il estime nécessaire à l'analyse de la demande.</p>	
--	--	--