

Mémoire sur les modifications proposées à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* et à la *Loi sur les parcs du Québec*

INTRODUCTION

Ce document présente les commentaires et les recommandations du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) sur les modifications à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (ci-après LCPN) et à la *Loi sur les parcs du Québec* (ci-après LP) proposées par le ministère du Développement durable de l'environnement et des Parcs (MDDEP). Ces commentaires font suite aux commentaires que le CCEBJ a émis le 24 mai dernier sur les modifications proposées aux plans de conservation des réserves de biodiversité et des réserves aquatiques.

Nos commentaires ont pour objectif de s'assurer que les modifications apportées aux deux lois soient compatibles avec les dispositions du chapitre 22 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et notamment qu'elles respectent les droits autochtones, entre autres ceux spécifiés au chapitre 24 de la CBJNQ.

Nos commentaires portent généralement sur les propositions de modifications de la LP et de la LCPN. Nous avons cependant estimé qu'il était également important de faire des commentaires sur des éléments qui ne sont pas nécessairement couverts par ces deux lois, mais sur lesquels nous voulons attirer l'attention du MDDEP.

Nous voulons enfin souligner que nous sommes très heureux que le CCEBJ ait été consulté en amont du processus de modification de ces deux lois. Comme vous le savez, le CCEBJ a pour mandat de conseiller le gouvernement quant aux projets de politiques, de lois ou de règlements pouvant affecter le régime de protection de l'environnement et du milieu social de la Baie James. Il est donc très important que nous puissions commenter les documents législatifs le plus tôt possible dans le processus. Cela nous permet ainsi de mieux nous acquitter de notre mandat.

1. **Pouvoirs accrus du ministre dans l'autorisation d'activités dans les aires protégées**

Les pouvoirs accrus qui sont accordés au ministre dans les modifications de la LCPN et LP viseraient à répondre selon le MDDEP à une exigence d'efficacité. Ces modifications pourraient cependant contrevenir aux obligations de consultations prévues par la CBJNQ.

En effet, ces modifications donnent le pouvoir au ministre d'autoriser des activités ayant potentiellement des impacts environnementaux et sociaux : exploration minière, gazière et pétrolière dans les réserves projetées (art. 46 de la LCPN) ainsi que l'introduction d'espèces non-indigènes et l'émission de baux de villégiature et de pourvoirie dans les aires protégées et les parcs nationaux projetés (art. 47 de la LCPN et 5.4 de la LP)¹.

Comme nous l'avons mentionné dans notre lettre du 24 mai dernier, le pouvoir du ministre d'accorder des baux de villégiature nous inquiète particulièrement, et semble contredire le fait que le MRNF ait interdit tout octroi de baux de villégiature dans les zones visées par une aire protégée sur le territoire de la Baie James.

De plus, dans le cadre du territoire de la Baie James, nous considérons que de tels pouvoirs ne sauraient être exercés sans qu'il n'y ait eu auparavant une consultation avec les organismes locaux et régionaux et surtout issus de la CBJNQ.

Nous considérons donc, que pour le territoire de la Baie James, le ministre doit être tenu de consulter le ou les conseil(s) de conservation des aires protégées touchées avant d'autoriser des activités autrement interdites par la LCPN (art. 46 et 47) ou la LP (art. 5.4).

Nous considérons également que le CCEBJ devrait être impliqué dans ce processus. Le CCEBJ, de par son rôle de conseiller dans la protection de l'environnement et du milieu social de la Baie James, et de par sa longue expérience, devrait logiquement être consulté par le ministre lorsque celui-ci en vertu des articles 46 et 47 de la LCPN ou 5.4 de la LP autorise une activité autrement interdite. Étant donné que le CCEBJ a un mandat sur l'ensemble du territoire de la Baie James, il est à même d'avoir une approche cohérente de la gestion des aires protégées de ce territoire.

¹ Toutes les références sont faites aux articles des documents intitulés hypothèses de modifications à la LP et à la LCPN (documents fournis le 16 février 2006 par la Direction du patrimoine écologique et du développement durable au CCEBJ).

RECOMMANDATION :

Que dans le cadre du territoire de la Baie James, les pouvoirs du ministre prévus aux articles 46 et 47 de la LCPN et 5.4 de la LP soient soumis à la consultation des conseils de conservation concernés et du CCEBJ ;

2. Composition et mandat des conseils de conservation de la Baie James

La composition des conseils de conservation n'est pas prévue dans la LCPN ou la LP, nous estimons cependant que ces conseils de conservation sont des éléments importants du processus de participation des communautés locales et plus particulièrement des autochtones dans la gestion des aires protégées et des parcs.

Pour respecter l'environnement social de la Baie James, nous considérons que les conseils de conservation doivent être majoritairement Cris pour respecter l'environnement social et juridique de ce territoire. Nous vous rappelons que l'article 22.2.2 alinéa c indique que :

Lorsque qu'il est nécessaire de protéger les droits et garanties des autochtones en vertu de la présente Convention et conformément à ses dispositions et leur donner effet, l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation d'un statut particulier et une participation spéciale aux Cris leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public.

Cette demande est de plus facilement justifiable en regard de la composition de la population de la Baie James et elle répond aux tendances internationales en matière d'implication des peuples indigènes².

De plus, à l'art. 41.2 de la LCPN on mentionne que les autochtones seront consultés pour la réalisation des plans de conservation. Une façon de les consulter est de leur donner un rôle prépondérant dans les conseils de conservation. Même si, ni la LCPN ni la LP ne mentionnent la composition des conseils de conservation, nous suggérons fortement au MDDEP d'adopter une politique plus claire quant à la composition des conseils de conservation sur le territoire de la Baie James. Nous demandons de plus, que le rôle et les mandats des conseils de conservation tiennent compte de l'environnement juridique spécifique créé par la CBJNQ.

² IUCN. 2004. *Speaking a Common Language. The uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas.*
<http://www.iucn.org/themes/WCPA/pubs/pdfs/speakingacommonlanguage.pdf>

RECOMMANDATION :

Que le mandat et la composition des conseils de conservation des aires protégées créées dans la région de la Baie James reflètent l'environnement social et juridique de la Baie James.

3. Consultation des Cris

La LCPN prévoit la consultation des autochtones dans l'article suivant :

Les plans de conservation sont élaborés, et leur contenu révisé, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. Le ministre prend également toutes les mesures qu'il juge nécessaire pour consulter toutes autres personnes, groupes ou organismes qu'il estime indiqué, dont les communautés autochtones concernées (LCPN, art. 41.2).

Cet article ne fait pas ressortir la nécessité de mener des consultations distinctes avec les communautés autochtones et cela va à l'encontre à la fois de l'article 22.2.2 c de la CBJNQ et du Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones³. Les deux documents font référence à la nécessité de conduire des consultations distinctes auprès des communautés autochtones. De plus, le Guide intérimaire indique qu'il faut s'assurer d'une participation en amont des processus consultatifs. Il serait donc important que la LCPN et la LP prennent en compte les orientations du gouvernement du Québec en matière de consultation des communautés autochtones et prévoient pour les autochtones une consultation distincte et en amont des processus de consultations.

Dans le cadre de la Baie James, la consultation ne doit pas se limiter aux organismes autochtones locaux mais doit également comprendre les organisations autochtones régionales tel que le Grand conseil des Cris.

RECOMMANDATION :

Que la consultation des communautés autochtones prévue dans la LP et la LCPN soit conforme à l'article 22.2.2 c de la CBJNQ et aux principes du Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones du Québec. De plus, il faut que sur le territoire de la Baie James, ces consultations tiennent compte des organisations autochtones locales et régionales en place.

³ Québec. 2006. *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*. http://www.saa.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/guide-interimaire.pdf

4. Consultations dans le cadre du chapitre 22 de la CBJNQ

Le CCEBJ se félicite que la Loi sur les parcs du Québec soit modifiée pour éviter de dédoubler les processus de consultation, nous tenons toutefois à souligner qu'il faut s'assurer que la primauté de la CBJNQ soit bien respectée, notamment en terme d'organisation des consultations car seul ce processus garantit la participation effective des communautés crie.

Nous voulons également souligner l'importance de consulter le CCEBJ sur toutes les modifications législatives et réglementaires qui ont un impact potentiel sur l'environnement et le milieu social de la Baie James. Nous souhaitons plus particulièrement insister sur l'importance de consulter le CCEBJ avant d'octroyer un statut provisoire de protection à des territoires situés dans les limites d'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la CBJNQ. Cette recommandation doit se lire avec la recommandation suivante car une participation du CCEBJ à l'élaboration d'une stratégie d'implantation d'aires protégées à la Baie James permettrait de s'acquitter facilement de cette obligation.

RECOMMANDATION :

Que dans la mise en œuvre de la LP et la LCPN, le MDDEP respecte la primauté des processus de consultation établis par le chapitre 22 de la CBJNQ ;

Que le MDDEP consulte le CCEBJ avant d'octroyer un statut de protection à un territoire couvert par le chapitre 22 de la CBJNQ ;

5. Stratégie d'implantation des aires protégées à la Baie James

Le territoire de la Baie James est affecté par de nombreux projets de développement hydroélectrique, d'exploitation forestière et minière. Tous ces projets créent des impacts environnementaux et humains importants. La création d'un réseau d'aires protégées est donc essentielle à la protection du territoire, du mode de vie cri ainsi que des activités de chasse, pêche et piégeage des Crie.

Dans ce cadre, nous voulons souligner l'importance de se doter d'une stratégie d'implantation d'aires protégées sur le territoire de la Baie James. Nous considérons également que le MDDEP devrait travailler de concert avec le CCEBJ pour concevoir et mettre en œuvre une telle stratégie.

RECOMMANDATION :

Que le ministre se dote au plus vite d'une stratégie d'implantation d'aires protégées dans le territoire de la Baie James et qu'il la développe en partenariat avec les intervenants régionaux et locaux, dont le CCEBJ.

6. Délégation de gestion

La LCPN prévoit la possibilité de déléguer la gestion d'une aire protégée à toute personne physique ou morale (article 12). On ne retrouve pas une telle disposition dans la LP laquelle ne prévoit que la délégation de travaux ou de gestion d'activité (art. 6 et 8.1.1). Toutefois, puisque le ministre a déjà délégué la gestion du parc national des Pingualuit à l'Administration régionale Kativik, il serait important que la nouvelle loi sur les parcs contienne un article, similaire à l'article 12 de la LCPN, qui reconnaisse explicitement la possibilité de déléguer la gestion d'un parc national à un organisme autochtone.

RECOMMANDATION :

Que la délégation de gestion à un organisme autochtone prévue à l'article 12 de la LCPN soit ajoutée à la LP.

7. Durée de mise en réserve

La LCPN prévoit que la mise en réserve d'un territoire est initialement de 4 ans et qu'elle peut être renouvelée pour un maximum de 6 ans (LCPN, art. 30), alors que la LP prévoit une mise en réserve initiale de 8 ans avec un maximum de 10 ans (LP, art. 4.2). Une période de mise en réserve de 6 ans est déjà longue et elle dépasse le mandat du gouvernement qui l'a décrété.

Une période de 8 ans avec une extension possible à 10 ans semble excessive surtout si l'on met cela en parallèle avec les pouvoirs du ministre qui lui permettent d'autoriser l'émission de baux de pourvoirie et de villégiature dans les parcs projetés (art. 5.4 de la LP). Il serait plus logique d'utiliser la même période (4 ans avec un maximum de 6 ans) pour toutes les aires protégées, que ce soit un parc national ou une réserve de biodiversité.

RECOMMANDATION :

Que les durées de mise en réserve initiale et maximale des parcs nationaux (art. 4.2 de la LP) soient similaires à celles qui sont prévues dans la LCPN : 4 ans avec un maximum de 6 ans.

8. Concept de territoire humanisé

La version modifiée de la LCPN comprend une section sur les paysages humanisés qui dénote un effort particulier du MDDEP pour mettre en œuvre ce nouveau concept (du moins en Amérique du Nord). Le CCEBJ considère que c'est un concept intéressant mais il voudrait rappeler que cette notion de territoire humanisé devrait s'étendre également aux territoires autochtones et non pas seulement aux territoires agricoles du sud du Québec. En effet, on sous-estime trop souvent l'apport des autochtones à la protection des paysages et il serait bon de rappeler que les territoires soi-disant vierges du Nord ont été en partie façonnés par les activités des peuples autochtones.

Dans le cadre du projet de parc national Albanel-Temiscamie-Otish, on élabore déjà sur le concept de parc habité. Ce concept devrait inclure la reconnaissance des paysages autochtones (portage, sépulture, entretien de certaines zones pour les rendre plus propices à la cueillette, à la chasse et au piégeage).

À cet égard, il serait souhaitable que le ministère travaille de concert avec les organismes créés par la CBJNQ pour élaborer un programme de reconnaissance des paysages autochtones.

RECOMMANDATION :

Que le MDDEP conduise, de concert avec les organismes issus de la CBJNQ, une réflexion sur le concept de paysage autochtone dans le cadre du statut de paysage humanisé.

9. Ministre responsable de la Loi sur les parcs

Dans le cas de la Loi sur les parcs, à l'article 16, on mentionne que c'est le ministre des Ressources naturelles et de la Faune (et anciennement « et des Parcs ») qui est responsable de la LP alors que cela devrait être le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DU CCEBJ

En résumé, le CCEBJ fait les recommandations suivantes au MDDEP :

1. Que dans le cadre du territoire de la Baie-James, les pouvoirs du ministre prévus aux articles 46 et 47 de la LCPN et 5.4 de la LP soient soumis à la consultation des conseils de conservation concernés et du CCEBJ ;

2. **Que le mandat et la composition des conseils de conservation des aires protégées créées dans la région de la Baie James reflètent l'environnement social et juridique de la Baie James ;**
3. **Que la consultation des communautés autochtones prévue dans la LP et la LCPN soit conforme à l'article 22.2.2 c de la CBJNQ et aux principes du Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones du Québec. De plus, il faut que sur le territoire de la Baie James, ces consultations tiennent compte des organisations autochtones locales et régionales en place ;**
4. **Que dans la mise en œuvre de la LP et la LCPN, le MDDEP respecte la primauté des processus de consultation établis par le chapitre 22 de la CBJNQ ;**

Que le MDDEP consulte le CCEBJ avant d'octroyer un statut de protection à un territoire couvert par le chapitre 22 de la CBJNQ ;

5. **Que le ministre se dote au plus vite d'une stratégie d'implantation d'aires protégées dans le territoire de la Baie James et qu'il la développe en partenariat avec le CCEBJ ;**
6. **Que la délégation de gestion à un organisme autochtone prévue à l'article 12 de la LCPN soit ajoutée à la LP ;**
7. **Que les durées de mise en réserve initiale et maximale des parcs nationaux (art. 4.2 de la LP) soient similaires à celles qui sont prévues dans la LCPN : 4 ans avec un maximum de 6 ans ;**
8. **Que le MDDEP conduise, de concert avec les organismes issus de la CBJNQ, une réflexion sur le concept de paysage autochtone dans le cadre du statut de paysage humanisé.**