



Commentaires sur les Orientations gouvernementales en aménagement du territoire

*Par la Société pour la nature et les parcs du Canada –
Section Québec (SNAP Québec)*

31 août 2023

Présentation de la SNAP Québec

La Société pour la nature et les parcs (SNAP Québec) est un organisme à but non lucratif dédié à la protection de la nature.

Nous travaillons à la création d'un réseau d'aires protégées à travers tout le Québec, afin d'assurer la conservation à long terme de notre patrimoine naturel et de sa biodiversité. Notre démarche repose sur la collaboration : nous travaillons étroitement avec les Premières Nations et les Inuit, les gouvernements, les acteurs de l'industrie et les communautés locales à travers la province.

Depuis sa création en 2001, la SNAP Québec a ainsi contribué à la protection de 120 000 km² de milieux naturels à travers la province. En tant que groupe environnemental porteur de solutions, basant ses recommandations sur le savoir autochtone et les meilleures données scientifiques disponibles, la SNAP Québec travaille à la mise en œuvre du cadre mondial Kunming-Montréal qui commande des actions d'une ambition inégalée, notamment la protection de 30 % des milieux terrestres et marins.

Aujourd'hui, la SNAP Québec regroupe plus de 30 000 sympathisant.es, 200 bénévoles et 18 employé.es.

Une alliée des acteurs municipaux et des communautés locales

En 2017, de concert avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et la Fondation de la faune du Québec, nous avons mis sur pied le Fonds des municipalités pour la biodiversité. Cet outil financier a permis à une cinquantaine de municipalités régionales de comté (MRC) et de villes de poser un geste concret pour la protection de la biodiversité en versant 1 \$ par ménage dans un fonds dédié. Nous travaillons de concert avec plusieurs autres municipalités afin de les accompagner à mettre en œuvre de solutions nature pour le climat (En mode Solution nature) et collaborons avec des MRC, des acteurs du monde du plein air, des groupes citoyens et des organisations environnementales afin de développer des propositions étoffées d'aires protégées et/ou de corridors écologiques ([Plein aire | Pour des territoires vivants et protégés](#)). En mars 2023, nous avons organisé le premier Sommet des municipalités pour la biodiversité, qui a réuni plus de 250 participants.

Orientation 2 : Assurer la conservation des écosystèmes et miser sur une gestion durable et intégrée des ressources en eau

Objectif 2.1

La SNAP Québec est EN DÉSACCORD avec le contenu proposé pour cet objectif

Énoncé

La SNAP Québec se réjouit de voir une OGAT dédiée à la protection de la biodiversité ainsi que l'intention d'intégrer cette dernière dans les outils d'aménagement du territoire.

Néanmoins, la SNAP Québec déplore l'absence d'intégration de la cible de 30% de protection du territoire à laquelle le gouvernement du Québec a souscrit dans la foulée de la COP15, ainsi que l'absence d'harmonisation avec les outils de protection du territoire (aires protégées et autres mesures de conservation efficaces)

Ces lacunes limitent largement la portée de l'OGAT 2 et menacent l'efficacité de l'action gouvernementale.

Avec actuellement 16.85% du territoire protégé, le Québec a devant lui un immense défi puisqu'il doit presque doubler son réseau d'aires protégées dans un délai de 7 ans. Pour ce faire, il doit pouvoir compter sur la contribution efficace des acteurs municipaux qui sont en première ligne des efforts de protection du territoire.

Il est donc essentiel que les OGAT fournissent aux acteurs municipaux les moyens de contribuer activement à l'atteinte de la cible de 30% d'aires protégées et conservées, d'abord en leur confiant la responsabilité d'identifier de nouveaux territoires pouvant contribuer à la protection de 30% du territoire, ensuite en leur donnant les outils pour y déployer les mesures de conservation appropriées.

La SNAP Québec recommande de bonifier l'énoncé de présentation de l'OGAT 2 en ajoutant le paragraphe suivant:

Le Québec s'est engagé à atteindre les objectifs du cadre mondial pour la biodiversité Kunming-Montréal, incluant la cible de 30% de protection du territoire d'ici 2030. Les acteurs municipaux sont appelés à contribuer à l'atteinte de ces objectifs internationaux en identifiant des territoires d'intérêt pour la mise en place de nouvelles aires protégées et conservées et en y déployant les mesures de conservation appropriées.

Monitoring

La SNAP Québec salue la mise en place d'un système de monitoring mais déplore l'absence de cible proposée pour l'OGAT 2.

Rappelant que les efforts de protection du territoire doivent être déployés de façon représentative et équitable et que la Communauté métropolitaine de Montréal a déjà adopté une cible de protection de 30% d'ici 2030¹, la SNAP Québec encourage vivement la fixation d'une cible minimale de 25% de territoire protégé dans chaque MRC ou communauté métropolitaine (CM)

Quant aux indicateurs de suivi, la SNAP Québec souligne l'importance d'harmoniser les outils d'aménagement et de protection du territoire. En ce sens, c'est la superficie du territoire en aires protégées ou autre mesure de conservation efficace qui permet de suivre les progrès vers l'atteinte de la cible de 30%.

La SNAP Québec recommande de modifier les indicateurs et les cibles de monitoring:

- ***Indicateurs régionaux et métropolitains:***
Superficie des milieux naturels contribuant à la cible de 30% de protection (aires protégées et autres mesures de conservation efficaces)
- ***Cibles:***
Minimum 25% de territoire en aires protégées et autres mesures de conservation efficaces

Objectif 2.1 Conserver les milieux naturels d'intérêt

L'approche proposée avec l'objectif 2.1 requiert plusieurs amendements afin que les acteurs municipaux puissent réellement contribuer à l'atteinte de la cible de 30%, par l'établissement de nouvelles aires protégées (AP) et conservées (AMCE).

D'abord, la section 1 de l'Annexe 2.1 est une liste d'affectations existantes du territoire, qui inclue d'ailleurs des territoires qui ne sont pas reconnus comme des AP ou des AMCE (comme par exemple des habitats fauniques permettant la coupe forestière). Ensuite, la section 2 de l'Annexe est une sorte de fourre-tout dans laquelle on retrouve des territoires sans statut et dont l'éligibilité à titre d'AP ou AMCE n'est pas claire.

¹ <https://cmm.qc.ca/communiqués/protection-des-milieux-naturels-la-cmm-sengagement-a-atteindre-30-en-2030/>

Cette façon de procéder ne permettra pas aux municipalités de contribuer efficacement aux efforts de protection du territoire. Il est nécessaire d'arrimer l'Annexe 2.1 avec les outils légaux et réglementaires contribuant à la cible de 30%.

Au-delà de la nécessité pour les acteurs municipaux de recenser l'ensemble des affectations existantes ou potentielles dans la réalisation de leur SAD, c'est l'identification de nouveaux territoires d'intérêt pour la conservation qui représente un gain et une contribution à l'atteinte de la cible de 30%.

C'est pourquoi le mécanisme d'identification de nouveaux territoires susceptibles de contribuer à la cible de 30% de protection devrait être central à l'OGAT 2. Or celui-ci n'est absolument pas défini et aucune ressource n'est offerte aux municipalités en ce sens. On doit confier aux municipalités la responsabilité d'identifier de nouveaux territoires d'intérêt et leur fournir des outils pour y déployer des mesures de conservation efficaces.

La SNAP Québec propose un mécanisme de claims nature qui permettrait aux MRC de proposer au MELCCFP le déclenchement des mécanismes prévus par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (mise en réserve, désignation sur plan) pour assurer la protection des territoires d'intérêts identifiés à leur SAD.

Les MRC devraient également pouvoir identifier des TIAM sur les territoires susceptibles de contribuer à l'atteinte de la cible de 30%.

La SNAP Québec recommande:

1. De revoir l'annexe 2.1 de façon à harmoniser les outils d'aménagement avec ceux de protection du territoire (voir proposition en annexe)
2. De modifier l'attente 2.1.1 en confiant aux acteurs municipaux la responsabilité d'identifier de nouveaux territoires d'intérêt répondant aux critères pour l'atteinte de la cible de 30%

La MRC doit :

- *Réaliser un portrait des territoires contribuant déjà à la cible de 30% de protection du territoire d'ici 2030*
 - *Identifier de nouveaux territoires susceptibles de contribuer à la cible de 30% de protection du territoire d'ici 2030*
3. De modifier l'attente 2.1.2 en donnant les moyens aux acteurs municipaux de protéger les milieux naturels
 - *La MRC peut demander au MELCCFP la mise en réserve ou la désignation sur plan d'un territoire susceptible de contribuer à la cible de 30% de protection du territoire.*
 - *La MRC peut demander au MAMH la désignation d'un Territoire incompatible avec l'activité minière dans les limites d'un territoire susceptible de contribuer à la cible de 30% de protection du territoire.*

Orientation 7 : Assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire

Objectif 7.1

La SNAP Québec est EN DÉSACCORD avec le contenu proposé pour cet objectif

La SNAP Québec s'inquiète du nombre croissant de claims miniers et d'activités d'exploration minière à proximité de communautés et de milieux naturels d'intérêt. Nous comprenons que certains métaux et minerais critiques peuvent jouer un rôle dans la transition énergétique du Québec, mais celle-ci ne doit pas se réaliser au détriment de l'aménagement du territoire, des aspirations des collectivités locales et des efforts de conservation. Or, à l'heure actuelle, le régime minier entrave l'atteinte de la cible-phare de 30 % de protection du territoire. Les risques sociaux et environnementaux de l'activité minière doivent être reflétés adéquatement dans l'énoncé de l'objectif 7.1 puisqu'ils sont à la base de l'objectif des MRC d'identifier des territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM).

La SNAP Québec salue l'intention de l'objectif 7.1 d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux MRC pour identifier les TIAM pour les activités ou éléments de conservation. Alors que l'OGAT « Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire » prévoyait que seulement les territoires dans lesquels les activités d'exploration et d'exploitation minières sont interdites pouvait justifier un TIAM, l'attente 7.1.1 proposée étend cette catégorie. Ainsi, en vertu de l'Annexe 7.1, les milieux d'intérêt identifiés au SAD et faisant l'objet de mesure de protection ou de conservation justifieraient l'identification d'un TIAM. Cependant, il demeure des interrogations sur le niveau de protection à atteindre pour justifier un TIAM. Par exemple, est-il suffisant d'identifier le territoire d'intérêt écologique et les mesures nécessaires à sa conservation au SAD ou doit-il y avoir un règlement municipal adopté? En pratique, la mise en place de mesures de conservation peut être complexe et nécessiter un certain temps, les activités d'exploration et d'exploitation minières ne doivent pas être maintenues durant cette période. Pour cette raison, la simple identification de milieux naturels d'intérêt et de milieux humides d'intérêt devrait pouvoir justifier un TIAM.

En plus d'empêcher l'exploration et l'exploitation minière, les TIAM permettent de prévenir la désignation de nouveaux claims miniers. L'annexe 7.1 proposée prévoit aussi la possibilité de suspendre temporairement l'octroi de nouveaux titres miniers à la demande d'une MRC en attente de l'entrée en vigueur des TIAM. Cependant, ni la détermination d'un TIAM ni la suspension de l'octroi de titres miniers n'ont d'impact sur

la présence de titres miniers existants. Ces titres (y compris les claims miniers qui sont octroyés par simple désignation sur carte) sont un obstacle important dans les efforts de conservations des acteurs locaux. L'article 82 de la Loi sur les mines permet à la ministre de mettre fin à un claim minier suite à la suspension des travaux d'exploration. Un mécanisme devrait être mis en place pour permettre aux acteurs locaux d'identifier les claims miniers dont les travaux devraient être suspendus et qui devraient ultimement prendre fin pour assurer le respect des orientations.

Finalement, la SNAP Québec rappelle qu'au-delà des TIAM, une véritable planification régionale nécessite que les activités minières soient tenues au même cadre législatif que les autres. Ainsi, en complément des OGAT, la SNAP Québec demande d'abroger l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour mettre fin à la présence du régime minier sur le régime d'aménagement du territoire.

La SNAP Québec recommande de:

1. Ajouter le paragraphe suivant dans l'énoncé introductif de l'orientation 7:

Malgré le potentiel de développement économique, l'activité minière peut aussi imposer des contraintes sociales, environnementales et culturelles importantes pour les communautés avoisinantes. La soustraction à l'activité minière permet d'autres usages du territoire pouvant mener à des retombées économiques pour ces communautés notamment l'écotourisme.

2. Modifier le « Tableau 1 : Liste des activités susceptibles de justifier la délimitation d'un TIAM » pour les activités ou éléments de conservation de la manière suivante:

Les milieux naturels d'intérêt et les milieux humides d'intérêt identifiés au SAD ~~et faisant l'objet de mesures de protection ou de conservation~~ peuvent également faire partie des activités ou éléments de conservation susceptibles de justifier un TIAM.

3. Abroger l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Orientation 8 : Contribuer à la cohabitation harmonieuse des usages sur le territoire public et à la mise en valeur des terres du domaine de l'État

Objectif 8.1

La SNAP Québec est EN DÉSACCORD avec le contenu proposé pour cet objectif

La SNAP Québec souhaiterait que l'harmonisation des usages sur le territoire public valorise davantage l'expertise et les priorités des acteurs locaux. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que le SAD de la MRC doit se conformer au plan d'affectation du territoire public (PATP). Cette obligation est reprise à l'attente 8.1.1 proposée.

Alors que la nouvelle mouture de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* met l'emphase sur le partage des responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme entre le gouvernement et les acteurs locaux, l'approche de haut en bas qui impose les affectations et vocations sur les terres publiques à travers le PATP semble archaïque. Il serait plutôt souhaitable que la responsabilité et la perspective unique des MRC soit prise en compte en favorisant la concertation. Concrètement, bien que les SAD des MRC demeurent conforme au PATP, le développement de ce dernier devrait être guidé par les orientations des SAD et la consultation des MRC. Cette recommandation va au-delà des OGAT et nécessite une révision de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*.

La SNAP Québec recommande de:

1. Ajouter un alinéa 4 à l'article 21 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* qui stipule que:

Lorsque le plan d'affectation porte sur des terres comprises dans le territoire d'une municipalité régionale de comté, le ministre doit respecter les orientations prévues au schéma d'aménagement et de développement dans la préparation du plan d'affectation.

2. Ajouter à l'objectif 8.1.1 que les MRC sont également invitées à:

Partager son SAD avec le ministère des Ressources naturelles et des Forêts et les autres ministères concernés et contribuer au développement et la préparation du plan d'affectation.

Proposition d'Annexe 2.1 modifiée

ANNEXE — 2.1 Territoires d'intérêt écologique

Section 1 – Territoires d'intérêt écologique avec statut de protection ou de conservation

Ces territoires correspondent à ceux ayant un statut de protection ou de conservation en vertu des lois et règlements du gouvernement, notamment:

Section 1.1 : Territoires contribuant déjà à la cible de 30% de protection

- ~~Certains-Les~~ habitats fauniques inscrits au registre des aires protégées (incluant les habitats d'espèces fauniques menacées ou vulnérables), les refuges fauniques, les territoires mis en réserve en vue d'établir un refuge faunique ~~et les réserves fauniques~~ désignés en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune;
- Les parcs nationaux désignés en vertu de la Loi sur les parcs;
- Les aires protégées, les territoires mis en réserve et les réserves de territoire aux fins d'aires protégées inscrits au Registre des aires protégées au Québec;
- Les sites visés par d'autres mesures de conservation efficaces inscrites au Registre des autres mesures de conservation efficaces en vertu de l'article 6.1 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel;
- ~~Les milieux humides d'intérêt désignés en vertu de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier;~~
- Les milieux naturels désignés sur plan en vertu de l'article 13 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel;
- Les refuges biologiques en terre publique inscrits au registre des aires protégés ~~(projet ou désigné)~~ en vertu de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier;
- Les habitats d'espèces floristiques menacées ou vulnérables, désignés en vertu de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables et par le Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats;
- Les écosystèmes forestiers exceptionnels inscrits au registre des aires protégés et classés en vertu de Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier;
- Les territoires de conservation nordique prévus aux articles 25 et 26.1 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel;
- Les sites patrimoniaux et parcs convenus dans un traité avec une communauté autochtone.

Section 1.2 : Autres territoires avec statut ne contribuant pas à la cible de 30%

- Les habitats fauniques (incluant les habitats d'espèces fauniques menacées ou vulnérables) ~~non- inscrits au registre des aires protégées, les refuges fauniques, les territoires mis en réserve en vue d'établir un refuge faunique~~ et les réserves fauniques désignés en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune;
- Les milieux humides d'intérêt désignés en vertu de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier;

Section 2 – Territoires d'intérêt écologique sans statut de protection ou de conservation

Ces territoires correspondent à ceux susceptibles de contribuer à l'atteinte de la cible de 30% d'ici 2030.

Section 2.1 : Territoires à identifier prioritairement en vue de contribuer à la cible de 30% de protection

- ~~• Les habitats fauniques informationnels, répondant ou non aux critères réglementaires, et toutes les autres données fauniques cartographiées par le gouvernement;~~
- ~~• Les sites fauniques d'intérêt;~~
- Certains Les territoires fauniques structurés (zones d'exploitation contrôlées, les pourvoiries avec droits exclusifs, les aires fauniques communautaires, les petits lacs aménagés établis en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune);
- Les occurrences d'espèces fauniques et floristiques menacées, vulnérables ou susceptibles d'être ainsi désignées;
- ~~• Les écosystèmes prioritaires identifiés régionalement, les aménagements fauniques et les sites de mise en valeur des milieux naturels;~~
- Les milieux humides et hydriques priorités dans un plan régional des milieux humides et hydriques;
- ~~• Les milieux humides ou hydriques créés ou restaurés par une initiative gouvernementale;~~
- ~~• Les milieux naturels restaurés, créés ou faisant l'objet d'un projet de restauration ou de création;~~
- Les milieux naturels d'intérêts identifiés dans les plans régionaux des milieux naturels (PRMN), le cas échéant;
- ~~• Les milieux humides, hydriques et terrestres définis comme mesures de compensation en vertu de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique (M-11.4);~~

- Les écosystèmes forestiers exceptionnels non classés en vertu de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier;
- Les boisés avec essences en raréfaction, les boisés d'intérêt et les forêts à haute valeur écologique;
- Les milieux naturels de conservation volontaire inscrits au Répertoire des sites de conservation volontaire du Québec du Réseau des milieux naturels protégés;
- Les « autres mesures de conservation efficaces » inscrites au Registre des autres mesures de conservation efficaces en vertu de l'article 6.1 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel;
- Les zones des plans régionaux d'aménagement de l'habitat du caribou forestier.
- Tout autre milieu naturel jugé d'intérêt régional :
 - Les habitats prioritaires des espèces menacées ou vulnérables non-désignés en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune;
 - Certains parcs régionaux et autres milieux naturels offrant un accès à la nature
 - Les écosystèmes riches en carbone
 - Les territoires d'importance bioculturelle

Section 2.2 Autres territoires susceptibles de contribuer à la cible de 30% de protection advenant des mesures de conservation additionnelles

- Les habitats fauniques informationnels, répondant ou non aux critères réglementaires, et toutes les autres données fauniques cartographiées par le gouvernement;
- Les sites fauniques d'intérêt;
- Les écosystèmes prioritaires identifiés régionalement, les aménagements fauniques et les sites de mise en valeur des milieux naturels;
- Les milieux humides ou hydriques créés ou restaurés par une initiative gouvernementale;
- Les milieux naturels restaurés, créés ou faisant l'objet d'un projet de restauration ou de création;
- Les milieux humides, hydriques et terrestres définis comme mesures de compensation en vertu de la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique (M-11.4).