



Consultation du public sur

**Les répercussions d'un échange de terrains sur la biodiversité et l'intégrité
écologique du parc national du Mont-Orford**

Mémoire présenté au

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

par la

**Société pour la nature et les parcs
du Canada (SNAP)**

www.snapqc.org

28 janvier 2005

TABLE DES MATIÈRES

1.	PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	2
2.	LES AIRES PROTÉGÉES AU QUÉBEC ET EN ESTRIE	2
3.	INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE – VISION FÉDÉRALE	4
4.	RÔLE DES PARCS NATIONAUX: PROTECTION PERMANENTE	5
5.	RÉPERCUSSIONS D'UN ÉCHANGE DE TERRAINS	7
A.	SUR LE PARC DU MONT-ORFORD.....	7
B.	SUR LE RÉSEAU DES PARCS QUÉBÉCOIS	10
C.	SUR LE RESTE DU RÉSEAU DES AIRES PROTÉGÉES	10
6.	CONCLUSION	11

1. PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

La **Société pour la nature et les parcs du Canada** (SNAP) est un organisme à but non lucratif fondé en 1963 par des citoyens qui avaient à cœur la sauvegarde des espaces naturels. La SNAP a pour mission la protection du patrimoine naturel en favorisant la création d'aires protégées ainsi que l'amélioration de la gestion des parcs existants. Parmi les organisations canadiennes vouées à la conservation de la nature, la SNAP se distingue par sa solide structure de base composée de treize sections régionales. Nous comptons environ 15 000 membres.

Au Québec, la SNAP siège sur le Comité consultatif sur les parcs nationaux et s'implique activement dans le processus de la Stratégie québécoise sur les aires protégées. Nous travaillons aussi avec les autres groupes environnementaux nationaux, les groupes régionaux, les Premières Nations, les communautés locales et les différents paliers gouvernementaux à l'élaboration d'un véritable réseau d'aires protégées. Depuis 2001, la SNAP et ses partenaires, le Fonds mondial pour la nature (WWF-Canada), le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE) et l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), unissent leurs efforts pour la sensibilisation de la population à l'importance et à l'urgence de protéger la forêt boréale. À travers l'initiative *Aux Arbres Citoyens!* et le site www.auxarbrescitoyens.com, plusieurs centaines de milliers de québécois et de québécoises ont été sensibilisés aux enjeux de la conservation.

2. LES AIRES PROTÉGÉES AU QUÉBEC ET EN ESTRIE

Selon une définition largement acceptée, une aire protégée est un endroit où on ne permet pas l'exploitation commerciale des ressources naturelles, qu'elles soient forestières, minières ou énergétiques. Un réseau d'aires protégées est considéré comme un élément essentiel de toute stratégie de conservation de la biodiversité. À cet égard, dans la foulée de la signature de la Convention sur la biodiversité en 1992, le gouvernement du Québec, avec tous les autres gouvernements du Canada, a signé un engagement formel à mettre tout en œuvre afin de compléter leurs réseaux d'aires protégées pour l'an 2000.

Or, à l'arrivée de la date butoir, le Québec ne protégeait toujours que 0,5 %¹ de la superficie de son territoire. Le gouvernement d'alors a toutefois pris un nouvel engagement, avec la Stratégie québécoise sur les aires protégées (SQAP), à faire hausser cette part à 8 % pour l'an 2005. Lors de la campagne électorale de 2003, le gouvernement actuel s'est engagé à aller de l'avant avec la SQAP et de respecter l'échéancier. Toutefois, en mars 2004 le gouvernement recule et annonce qu'il « souhaite » atteindre les objectifs de la SQAP « au cours de son mandat » - soit d'ici 2008!²

Un certain progrès entre 2000 et 2005 a tout de même permis de faire passer la superficie du Québec qui bénéficie d'une protection permanente de 0,5 % à ... 0,6 %³.

La situation de l'Estrie en terme de protection de la biodiversité n'est pas plus reluisante que dans le reste du Québec. Le Fonds mondial pour la nature du Canada (WWF-Canada) démontrait lors d'une analyse de carence effectuée dans le cadre de la campagne Espaces en danger (1999) que les régions naturelles situées en Estrie n'étaient que partiellement représentées par le réseau d'aires protégées. Des efforts majeurs de conservation devront être envisagés pour améliorer la représentativité du réseau en Estrie, particulièrement pour atteindre les objectifs de la SQAP. Le territoire appalachien qui s'étend du Vermont jusqu'à Forillon sur 69 000 km² n'est protégé que sur 2 % de sa superficie; en protéger 8 % nécessiterait la création de l'équivalent de cinq parcs de la Gaspésie.

Dans ce contexte, les 58 km² du parc du Mont-Orford forment un endroit précieux pour le Québec et pour la région de l'Estrie. Le parc contribue de manière significative à la représentativité de la région naturelle des monts Sutton en favorisant le maintien de la nature « sauvage » de ce coin de pays. De plus, ce parc unique de par son histoire, est un bel exemple de l'implication du milieu pour la sauvegarde de sites écologiques d'intérêt. Devant la beauté des

¹ Un répertoire des aires protégées publié en 1999 par le ministère de l'Environnement faisait alors état de 2,84 %. Or, 2,3 % de ce 2,84 % étaient composés de sites qui ne rencontrent pas les critères de l'UICN. Il s'agit de deux aires de mise bas de caribou au Nunavik, aires qui peuvent se déplacer à chaque inventaire des troupeaux et qui bénéficient, comme seule protection, d'une interdiction de prospection minière entre mai et juillet; ainsi que de l'île d'Anticosti, ouverte aux coupes forestières et à l'exploitation gazière et pétrolière sur la quasi-totalité de sa superficie.

² Briller parmi les meilleurs (Sommaire) p.16

³ Dans le cadre de la SQAP, une protection *intérimaire* a été accordée à une trentaine de sites sur la Côte-Nord, au Saguenay-Lac-St-Jean et en Abitibi-Témiscamingue, pour un autre 2,5 %. Or, selon la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, cette protection prend automatiquement fin après quatre ans, à moins que le Conseil des ministres accorde un statut permanent suite à des audiences publiques. A ce jour, cinq sites seulement ont fait l'objet de telles audiences et aucun n'a obtenu la confirmation de sa protection permanente.

lieux, des visionnaires de l'époque tenaient à mettre cette richesse naturelle à l'abri du développement. Encore aujourd'hui, le Parc du Mont-Orford est un emblème de fierté pour les estriens et les québécois. Ce parc pourrait jouer un rôle régional d'envergure dans le cadre de la SQAP et de l'expansion d'un réseau d'aires protégées dans le sud-est du Québec. La gestion d'un site aussi précieux doit se faire avec prudence et parcimonie, car l'équilibre qui y prévaut est fragile. Nombreuses sont les menaces qui y perturbent les cycles naturels; des sources de stress provenant aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur du parc poursuivent inlassablement leur œuvre de dégradation.

3. INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE – VISION FÉDÉRALE

En 1996, le rapport Banff-Vallée de la Bow, un premier du genre au Canada, a documenté une dégradation importante de l'intégrité écologique du parc national de Banff occasionnée en grande partie par le développement touristique. Ses constats ont amené la ministre du Patrimoine canadien de l'époque, l'honorable Sheila Copps, à mettre sur pied la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Cette commission, présidée par M. Jacques Guérin, avait comme mandat « d'évaluer les points forts et les faiblesses de l'approche de Parcs Canada pour le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada et, en tenant compte de cette évaluation, de formuler des conseils et des recommandations sur la meilleure façon d'assurer le maintien de l'intégrité écologique dans les parcs » (Agence Parcs Canada, 2000, Volume II, Annexe A-1).

Dans un premier temps, la Commission définit l'intégrité écologique comme suit :

« C'est l'état d'un écosystème jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie, plus précisément par la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que par le rythme des changements et le maintien des processus écologiques » (Agence Parcs Canada, 2000, Volume I, p.2).

Dans son rapport intitulé « Intact pour les générations futures? », la Commission sur l'intégrité écologique a dressé un bilan de santé peu reluisant des parcs fédéraux. Le président de la Commission a affirmé que « *nos parcs nationaux sont menacés par des stress venant tant de l'intérieur que de l'extérieur des parcs. À moins d'agir dès maintenant, la dégradation se poursuivra dans l'ensemble du réseau* » (Agence Parcs Canada, 2000, Volume I, p.V).

La Commission a constaté que **l'intégrité écologique est dégradée de façon considérable à grave dans presque tous les parcs fédéraux**. Ces derniers sont soumis à de nombreux stress d'origine interne et externe qui menacent la viabilité des écosystèmes : la disparition et la fragmentation des habitats, la perte de grands carnivores, la pollution atmosphérique, les pesticides, l'introduction d'espèces exotiques et la surutilisation sont au nombre des principaux fléaux qui menacent l'intégrité écologique de nos parcs. **La Commission conclut que la protection de l'intégrité écologique doit être placée au premier rang des priorités quant à tous les aspects de la gestion des parcs nationaux du Canada.**

Le rapport a proposé une série de recommandations (révision des orientations et du processus de planification, accroissement de la capacité scientifique, gestion adaptative, etc.) pour que Parcs Canada puisse relever le défi. Plus spécifiquement, le rapport s'est penché sur l'utilisation admissible et appropriée des parcs. Pour la Commission, « *le caractère admissible ou approprié d'une activité ne devrait pas reposer sur la nécessité de générer des recettes* » (Agence Parcs Canada, 2000, Volume II, p.11-4). « *Les activités récréatives n'ayant aucun lien intrinsèque avec la nature des parcs nationaux devraient être déclarés inadmissibles dans les parcs [...] Par exemple, le golf est une activité injustifiée [...] tant du point de vue éthique que de celui de l'intégrité écologique.* » (Agence Parcs Canada, 2000, Volume II, p.11-5).

Au sujet du ski alpin dans les parcs nationaux canadiens, la Commission suggère que les installations existantes pourraient continuer à être exploitées en tant qu'utilisations « non conformes ». Or, « *Parcs Canada ne devrait permettre aucune expansion et [...] devrait écarter tout aspect de l'exploitation d'une installation qui nuit clairement et directement à l'intégrité écologique. [...] Si des installations " non conformes " atteignent un seuil de non-viabilité, perdent de leur popularité ou sont jugées trop nuisibles à l'intégrité écologique, Parcs Canada devrait faire en sorte de les éliminer des parcs en permanence* » (Agence Parcs Canada, 2000, Volume II, p.11-6).

4. RÔLE DES PARCS NATIONAUX: PROTECTION PERMANENTE

La Loi sur les parcs nationaux du Canada reconnaît que la protection de l'intégrité écologique d'un parc passe par la protection de son intégrité territoriale. L'article 5.3 interdit toute réduction de territoire d'un parc. Toutefois, cette loi ne concerne que les 260 000 km² protégés dans les parcs nationaux « fédéraux ». Faute d'entente entre les deux gouvernements, moins de 1 000 km²

de ce total se trouvent au Québec. La majorité des territoires québécois protégés de façon permanente le sont dans le réseau des parcs nationaux « provinciaux » qui s'étend sur 6 400 km².⁴

En effet, le gouvernement provincial a modifié sa Loi sur les parcs ainsi que sa Politique sur les parcs en 2002 en se référant, entre autres, aux recommandations de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Depuis, **l'article 1 de la Loi sur les parcs définit un parc comme un lieu « dont l'objectif prioritaire est d'assurer la conservation et la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ».**

Devant un projet dont l'objectif prioritaire est d'assurer la conservation... du ski alpin, la SNAP est d'avis que la Loi sur les parcs devrait garantir la protection de l'intégrité écologique du parc du Mont-Orford. Le MRNFP défend l'échange de terrains en s'appuyant sur l'article 4 de la Loi sur les parcs, selon lequel « *Un parc peut être créé ou aboli par le gouvernement, qui peut aussi en modifier les limites* », mais d'après les avocats consultés par la SNAP, la loi est un ensemble dont l'interprétation des articles doit se faire de manière complémentaire, non pas de manière contradictoire. L'article 1 et l'article 4 de la Loi sur les parcs doivent être interprétés sous cet angle; **le droit de modifier les limites ou d'abolir le statut d'un parc devrait s'exercer dans le respect du caractère permanent de la protection du territoire.** Cela apparaît encore plus clairement à la lecture de l'article 5 qui stipule que « *Les terrains faisant partie d'un parc ne peuvent faire l'objet de vente ou d'échange* ».

Pour les avocats consultés par la SNAP, la Loi sur les parcs permettrait donc de 1) modifier les limites d'un parc pour l'agrandir, ou 2) changer son statut juridique pour un autre qui offre également une protection permanente (celui d'une réserve écologique ou d'un parc national fédéral par exemple). **A moins que le gouvernement puisse faire la preuve que le mot « permanent » signifie « jusqu'au prochain projet immobilier », la SNAP croit qu'il est impossible d'effectuer l'échange de terrains proposé sans aller à l'encontre de l'article 1 de la Loi sur les parcs⁵.** La SNAP est donc d'avis que **le BAPE n'aurait jamais dû se faire confier le mandat** d'évaluer les répercussions d'un échange de terrains sur la biodiversité et

⁴ En excluant le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent, il ne reste que le réseau des 69 réserves écologiques, couvrant 950 km². Leur protection permanente est assurée par la Loi sur la conservation du patrimoine naturel.

⁵ La SNAP a tenté plusieurs fois, sans succès, d'obtenir du gouvernement sa définition du mot.

l'intégrité écologique du parc national du Mont-Orford. Elle a d'ailleurs fait largement connaître cette opinion avant l'annonce de la tenue de ces audiences⁶.

5. RÉPERCUSSIONS D'UN ÉCHANGE DE TERRAINS

Cela dit, nous estimons que les répercussions de l'échange seraient majeures :

A. SUR LE PARC DU MONT-ORFORD

1. Le but de l'échange est de permettre la construction d'un village d'un millier d'unités résidentielles et de 350 chambres d'hôtel, ainsi que des dizaines de commerces et des vastes stationnements. Ce n'est pas du développement de l'envergure de la ville de Banff (2 800 résidences, 4 800 chambres d'hôtel), mais le Parc du Mont-Orford étant cent fois plus petit, les impacts risquent d'être, proportionnellement, encore plus importants. Des mesures d'atténuation, aussi efficaces soient-elles, ne peuvent prévenir l'artificialisation de la montagne, la perte d'habitats fauniques et floristiques, ou la perturbation du régime d'écoulement des eaux de surface. Parmi les impacts anticipés du projet, la destruction de boisés matures est particulièrement inquiétante. Ces milieux naturels constituent la majorité de la superficie irrévocablement perturbée par le projet de développement et **la SNAP croit que les impacts ne seraient nullement compensés par l'échange de terrains proposé** par le promoteur. Il serait souhaitable d'envisager d'autres options pour acquérir les terrains disponibles au nord du parc. Toutefois, ces terrains resteront probablement dans un état assez naturel, qu'ils soient inclus ou non dans le parc, et ce dans un avenir prévisible.

2. Le développement immobilier proposé vise à assurer la survie, voire l'expansion, du ski alpin dans le parc. Or, le gouvernement lui-même reconnaît, dans son document « Les activités et les services » de la Politique sur les parcs, que :

*Le golf et le ski alpin appartiennent à la catégorie des **activités exceptionnellement autorisées** dans les parcs québécois. Ils ont été implantés à une époque où l'on voulait répondre aux besoins de loisirs de plein air de la population. Cela a eu de graves conséquences quant au maintien de l'intégrité écologique des parcs, à un point tel que les territoires qui les supportent ne peuvent*

⁶ « Faut-il jouer le consensus à Orford ou poursuivre Québec? »: L.-G. Francoeur, Le Devoir, 04/09/03, p. B6

plus être considérés comme intègres. En effet, l'offre du golf et du ski alpin a notamment comme conséquences:

- d'exiger un déboisement important;
- d'amener une transformation substantielle du sol et une « artificialisation » des milieux;
- de provoquer la perte d'habitats fauniques ou encore d'entraîner leur détérioration;
- en ce qui concerne le golf, de contaminer les sols et la nappe phréatique par l'emploi de pesticides (des résidus toxiques peuvent être retrouvés à l'intérieur de la chaîne alimentaire);
- en ce qui touche le ski alpin, de perturber l'environnement par l'enneigement artificiel et le captage de l'eau requise à cette fin. S'ajoutent les risques importants d'érosion du sol dans les fortes pentes.

(FAPAQ 2002. *La Politique sur les parcs : Les activités et les services*, Québec, Direction de la planification des parcs, p. 50)

3. L'échange de terrains **établirait un précédent**. Il est plausible que le promoteur désire procéder éventuellement à des agrandissements de sa station touristique; il demanderait alors de nouvelles parcelles du parc. Certes, une fois le millier d'unités d'hébergement construit et vendu, le gouvernement sera mal placé pour dire non à de nouveaux projets de sauvetage de la station si les profits escomptés ne se matérialisent pas. Si, par contre, le projet s'avère rentable, l'actuel promoteur (ou même un nouveau) pourrait tenter sa chance à nouveau pour obtenir encore plus d'espace sous le prétexte de faire tourner l'économie régionale.

4. Le Parc du Mont-Orford a vu le jour à cause de la Loi pourvoyant à l'établissement du Parc national du Mont-Orford (1938). Cette loi garantissait à ceux qui ont contribué à la création du parc que ce genre de développement ne verrait jamais le jour.

4. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser le ministre à accepter, au nom et pour le compte du gouvernement, à titre gratuit, les terrains du domaine privé

compris dans le territoire mentionné à l'article 3, ou à les acquérir lui-même au moyen des contributions qui lui sont fournies en vertu de l'article 16.

5. Les terrains acquis ou reçus par le gouvernement en vertu de l'article 4 ou acquis par l'une quelconque des corporations municipales visées à l'article 16 pour faire partie du parc, sont réservés, dès le moment de cette réception ou de cette acquisition, comme parc public et lieu de délassement, sous le nom de Parc national du Mont Orford.

6. Le gouvernement ne peut céder les terrains faisant partie du parc. Les corporations municipales ne le peuvent non plus, si ce n'est au gouvernement.

Ces terrains ne peuvent être affectés à des fins de colonisation et ils sont soustraits à toute exploitation minière ou forestière. Cependant, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, nonobstant toute loi ou règlement à ce contraire, autoriser, aux conditions qu'il détermine, l'exploitation forestière des arbres du parc ayant un minimum de cinquante ans d'existence.

Personne ne doit utiliser ou occuper quelque partie de ces terrains, si ce n'est sous l'autorité de la présente loi ou des règlements.

En effectuant l'échange proposé par le promoteur, le gouvernement trahirait la confiance de ceux qui ont cru en ces engagements. Au-delà des considérations éthiques d'un tel geste, il y a le risque qu'en agissant ainsi, on refroidisse l'intérêt de donateurs potentiels de terres privées que le gouvernement sollicite depuis environ deux ans. S'il ne respecte pas le caractère permanent de la protection des terres, pourtant garantie aux fondateurs du Parc du Mont-Orford, quel assurance auront les donateurs modernes que leurs vœux – voire leurs contrats – seront respectés par le gouvernement dans le futur?

Au printemps dernier un certain M. Saint-Pierre a fait un don écologique au parc du Mont-Orford. La SNAP a questionné le MRNFP au sujet de la protection permanente du terrain récemment donné au parc et pour savoir si on avait avisé M. Saint-Pierre que son terrain pouvait maintenant faire l'objet d'un échange avec un promoteur immobilier. Le MRNFP a répondu que cela n'arrivera pas, puisqu'en vertu du programme fédéral de dons écologiques, son terrain doit être protégé « à perpétuité ». La SNAP s'interroge toujours sur les motivations profondes du MRNFP de reconnaître la protection « à perpétuité » découlant de la loi fédérale, mais d'ignorer la protection « permanente » de la loi provinciale.

B. SUR LE RÉSEAU DES PARCS QUÉBÉCOIS

Le projet d'échange de terrains au parc national du Mont-Orford s'inspire de celui qui a eu lieu, il y a quelques années, au parc du Mont-Tremblant. Le développement qui a suivi, et qui se poursuit encore, au pied de ce « vaisseau amiral » du réseau des parcs québécois fait en sorte que des citoyens, et même des groupes écologistes, désespèrent désormais d'y faire valoir leurs préoccupations environnementales. L'évolution de la Loi et de la Politique sur les parcs qui a eu lieu depuis permet de croire que ce genre de situation ne sera plus possible. Ouvrir à nouveau la porte à la privatisation des terrains d'un parc enverrait, au contraire, le message que tout cela n'était que des vœux pieux et que les parcs ne sont protégés que s'il n'y a rien de plus rentable à en faire.

De plus, le peu d'importance accordée par le MRNFP à la protection permanente des parcs mine la crédibilité même du processus de création de nouveaux parcs au Québec. Obtenir un accord final sur la création d'un parc, dont l'établissement de ses limites, exige du financement, des études et des négociations avec les propriétaires, les voisins, les industries, les gouvernements locaux, les autochtones, etc. Tout cela est souvent un travail de longue haleine. Lors de la création du parc national du Mont-Mégantic, le chargé du projet a commenté que « *cela prend normalement entre 10 et 15 ans pour constituer un parc* »; dans le cas du parc en question, il s'agissait plutôt de 30 ans!⁷ En fait, il a fallu en moyenne plus de 20 ans pour établir les trois parcs créés dans le sud du Québec durant les années 90; et des 18 territoires dans le nord que le Québec a mis en réserve pour fins de création de parcs en 1992, un seul est parvenu à obtenir sa protection permanente à ce jour. Dans ce contexte, la SNAP trouve inapproprié que ces accords difficilement conclus puissent dorénavant se défaire en tenant une audience du BAPE.

C. SUR LE RESTE DU RÉSEAU DES AIRES PROTÉGÉES

La nouvelle Loi sur la conservation du patrimoine naturel permet de créer des « réserves aquatiques » et des « réserves de biodiversité ». Il existe actuellement une trentaine de projets, chacun avec une protection intérimaire se terminant au bout de quatre ans. Si le processus décrit par la loi est respecté dans les délais prévus, ces territoires obtiendront un statut de protection « permanente ». Le sens de cette protection « permanente » pourrait dépendre, toutefois, du sens

⁷ Franc-vert, Vol 10, no.3

qu'on lui donne dans le cas des parcs nationaux, de sorte qu'une brèche ici menacerait la protection à long terme visée pour ces réserves projetées.

6. CONCLUSION

La SNAP déplore le fait qu'en encourageant le développement d'activités qui vont à l'encontre de ses propres politiques, le MRNFP soit prêt à nier le caractère permanent de la protection que la loi accorde aux parcs.

La SNAP considère que si le gouvernement va de l'avant avec le projet d'échange de terrains, on fragilisera l'avenir :

- 1) du parc du Mont-Orford dans son ensemble;
- 2) de l'ensemble du réseau des parcs nationaux du Québec;
- 3) de l'ensemble des autres aires protégées que le Québec promet de créer éventuellement.

Quoique d'avis que le Bureau des audiences publiques sur l'environnement n'aurait pas dû se voir confier le mandat d'enquêter sur un projet qui semble aller directement à l'encontre de la Loi, la SNAP recommande qu'il profite de l'occasion pour endosser le caractère permanent de la protection des parcs nationaux du Québec, en s'opposant à l'échange proposée au parc du Mont-Orford.