

La Loi sur les espèces en péril (Projet de loi C-33)

Mémoire **du** *Centre québécois du droit de l'environnement*

Présenté devant le *Comité permanent de l'environnement et du développement durable*

par

Jean-François Girard
avocat et biologiste




10 ans déjà

Août 2000

© 2000

Centre québécois du droit de l'environnement
460, rue Sainte-Catherine Ouest, Bureau 805
Montréal, Québec, Canada
H3B 1A7
Téléphone: (514) 861-7022
Télécopieur: (514) 861-8949
Courriel: cqde@cqde.org
Site internet : www.cqde.org

 imprimé sur du papier recyclé

La Loi sur les espèces en péril (Projet de loi C-33)

Mémoire **du** *Centre québécois du droit de* *l'environnement*

Présenté devant le *Comité permanent de l'environnement et du développement durable*

par

Jean-François Girard
avocat et biologiste



Août 2000

CONTENU

<u>CONTENU</u>	V
FAITS SAILLANTS	VII
PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	IX
PRÉSENTATION GÉNÉRALE	IX
RÉALISATIONS DU CQDE EN MATIÈRE DE CONSERVATION	X
INTRODUCTION	1
L'INTENDANCE : UN OUTIL INNOVATEUR EN MATIÈRE DE PROTECTION DES ESPÈCES EN PÉRIL	2
LE CONTEXTE ACTUEL EN MATIÈRE D'INTENDANCE PRIVÉE AU QUÉBEC	4
PRÉCISIONS SÉMANTIQUES	4
LES ACTEURS DE L'INTENDANCE	6
LES OBJECTIFS DES GROUPES DE CONSERVATION	7
LES ENTENTES DE CONSERVATION.....	8
L'INTENDANCE AU SEIN DE LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL	10
L'ÉTAT : UN PARTENAIRE OBLIGÉ DES PROJETS DE CONSERVATION?	10
LA QUALIFICATION JURIDIQUE DES ACCORDS DE CONSERVATION PRÉVUS PAR LA LEP ET AUTRES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE JURIDIQUE	11
RECOMMANDATIONS DU CQDE	14
CONCLUSION	16
TABLE DE LA LÉGISLATION	18
TEXTE INTERNATIONAL	18
TEXTES FÉDÉRAUX	18
TEXTE QUÉBÉCOIS	18
RÉFÉRENCES	19
MONOGRAPHIES	19
ARTICLE DE REVUE.....	19

FAITS SAILLANTS

Le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) est une organisation sans but lucratif dont la mission est de promouvoir le droit de l'environnement comme outil de protection de la santé publique et du patrimoine collectif. Fondé en 1989, le CQDE a développé une expertise en matière de conservation volontaire et d'intendance. Cette expertise est de plus en plus reconnue par de nombreux intervenants du milieu québécois de la conservation. À ce titre, le CQDE offre des services-conseils à de nombreux groupes de conservation québécois et assiste ceux-ci dans la poursuite de leur mission de protection des caractéristiques patrimoniales de leur milieu.

Dans la foulée de ses engagements internationaux, la *Convention sur la biodiversité*, et nationaux, l'*Accord pour la protection des espèces en péril*, le gouvernement fédéral désire adopter une nouvelle loi portant sur la protection des espèces en péril. Le projet de *Loi sur les espèces en péril* et le *Plan canadien pour la protection des espèces en péril* accordent une grande importance aux actions d'*intendance* comme moyen efficace de protéger les espèces en péril.

En vertu de son expertise en matière de conservation volontaire, le CQDE désire commenter et offrir ses recommandations sur le projet de loi afin lui d'apporter, dans la mesure du possible, quelques améliorations et de maximiser son efficacité.

D'entrée de jeu, il convient de souligner que la protection des espèces en péril et la sauvegarde de la biodiversité des écosystèmes sont des objectifs importants pour l'équilibre écologique de la biosphère. Nous appuyons l'initiative du législateur fédéral qui, par la *Loi sur les espèces en péril*, désire accorder une protection accrue aux espèces dont la survie est difficile ou précaire au Canada. De plus, le CQDE accueille avec satisfaction l'orientation du gouvernement fédéral en faveur de l'intendance, même si nous entretenons certains doutes quant au rôle que s'arrogé le gouvernement au sein du mouvement d'intendance en vertu de la LEP. Notre examen de la loi nous amène à conclure que les seuls projets d'intendance qui pourront obtenir un soutien financier de la part du gouvernement fédéral seront des projets où le gouvernement sera directement et obligatoirement partie prenante.

Or, le mouvement d'intendance, tel qu'il se vit actuellement sur le terrain, émane essentiellement d'acteurs privés (propriétaires fonciers) et communautaires (groupes de conservation) qui décident, de façon autonome, de procéder à la protection de caractéristiques patrimoniales de leur milieu. À ce titre, dans la majorité des projets de conservation volontaire, les *groupes de conservation sont les premiers intervenants et les initiateurs des projets de conservation sur des terres privées*. En effet, régulièrement, ce sont les *groupes de conservation* qui établiront le premier contact avec le propriétaire foncier, le sensibiliseront aux caractéristiques patrimoniales se trouvant sur sa propriété et à l'importance de les préserver. Ces groupes sont la bougie d'allumage de nombreux projets de conservation. Établissant une relation de confiance mutuelle, ils amèneront le propriétaire à s'engager de façon plus formelle, au moyen d'une *entente de conservation*, dans la conservation de ces caractéristiques patrimoniales. Autre élément fondamental de l'*intendance*, ces *ententes de conservation* sont toujours conclues sur une base *volontaire* et, généralement, *sans que l'État n'y intervienne* directement, autrement pour que pour fixer les règles minimales d'ordre public. À notre avis, tout projet de loi qui ne tient pas réellement compte de ces deux réalités fondamentales ne peut qu'avoir une portée limitée sur les

acteurs privés et communautaires de l'intendance et, par voie de conséquence, sur l'essor des projets de conservation d'espèces en péril.

Le CQDE est donc d'avis que le projet de *Loi sur les espèces en péril* devrait être révisé quant à ses aspects portant sur l'intendance afin d'y modifier le rôle joué par l'État et d'accroître les moyens d'action des acteurs privés et communautaires de l'intendance. Nous croyons que la *Loi sur les espèces en péril* devrait plutôt prévoir la mise en place de programmes d'aide accrue aux projets de conservation volontaire.

Parallèlement, il serait pertinent de prévoir la mise en place de mesures fiscales qui favoriseraient réellement l'émergence de projets de conservation volontaire sur le territoire canadien. À ce titre, nous nous joignons à ceux qui réclament notamment l'élimination du gain en capital lors de la donation d'une propriété ou d'une servitude de conservation.

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présentation générale

Le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) est une association personnalisée dont la mission est de promouvoir le droit de l'environnement comme outil de protection de la santé publique et du patrimoine collectif. Fondé en 1989, le CQDE a développé une expertise en droit de l'environnement dans les matières suivantes:

- Analyse juridique de la législation et de la réglementation;
- Formation sur les normes environnementales et les droits du public;
- Recherches juridiques sur les instruments publics de protection de l'environnement.

Plus particulièrement, le CQDE poursuit les objectifs suivants:

- Favoriser la concertation entre les intervenants de différentes disciplines en matière d'environnement, de manière à développer le droit de l'environnement dans le respect des objectifs de conservation et d'amélioration des milieux de vie;
- Promouvoir la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement notamment dans l'élaboration et l'application des normes et des politiques environnementales et dans les évaluations d'impacts des projets de développement;
- Proposer des moyens adéquats pour faciliter l'accès des citoyens à la justice en cette matière.

La poursuite de ces objectifs s'effectue principalement sur trois axes.

Premièrement, le CQDE participe aux consultations gouvernementales relatives à la réforme législative et réglementaire. Ce volet a donné lieu à plus de vingt mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Deuxièmement, le CQDE tient des conférences en droit de l'environnement à l'attention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le grand public, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causerie sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité.

Enfin, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressive en matière de droit de l'environnement. À cet égard, la contre-expertise du *Centre* en matière de droit de l'environnement est reconnue par la Cour du Québec.

En effet, la Cour du Québec a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public en précisant que

« [...] le *Centre* est un groupe possédant les connaissances et expertises particulières appropriées pour aider la cour et il est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder l'intervention. Est-il besoin de souligner que le procureur général consent à la demande d'intervention du *Centre* et qu'en ce

faisant, il manifeste son intérêt pour que ce groupe de juristes et d'autres personnes puissent éclairer le tribunal au mérite, lorsque ces questions seront décidées en finale. »¹

Cette reconnaissance de la compétence du CQDE par le procureur général du Québec et par la Cour du Québec confirme la vocation de notre organisation en droit québécois de l'environnement.

Depuis sa fondation, le Centre dispense de l'information juridique à des citoyens 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.

Réalisations du CQDE en matière de conservation

Depuis 1995, de nombreux projets furent réalisés sous la responsabilité du coordonnateur du secteur *Conservation et biodiversité*, dans le domaine de l'intendance privée. La liste qui suit est un aperçu de quelques-unes de ces réalisations :

- *Cours de formation sur les options de conservation de niveau I*

D'une durée de deux jours, ce cours a été donné à plusieurs reprises (environ cinq) depuis 1997. Plusieurs intervenants des groupes de conservation et des services gouvernementaux ont ainsi pu assister à une formation dont l'objectif était de sensibiliser les participants à la pluralité d'outils juridiques dont ils disposent à l'occasion d'un projet d'intendance privée (conservation volontaire).

- *Cours sur les options de conservation de niveau intermédiaire*

Ce cours a fait l'objet d'un projet pilote et fut donné une première fois à la fin de mars 1999. S'adressant à ceux qui ont suivi le cours de niveau I, ce cours proposait d'approfondir la connaissance des outils disponibles en matière d'intendance privée. À cette fin, le cours insistait sur le développement des habiletés de rédaction d'ententes de conservation.

- *Cours sur la négociation des ententes de conservation*

Donné une seule fois à une vingtaine de participants à Ste-Foy, l'objet de cette formation de deux jours était d'inculquer aux chargés de projets des groupes l'abc de la négociation. M^e Pierre Mercille de l'étude *De Grandpré, Godin* a collaboré à la réalisation du projet.

- *Fiches d'information et formulaires utiles aux groupes de conservation*

En association avec le CRIDE, le SCF et le Fonds mondial pour la nature (WWF), le CQDE a conçu un guide composé d'une série de fiches d'information et de formulaires traitant chacun d'une étape spécifique d'un projet de conservation volontaire. Ce document visait à pallier le manque de méthode et de structure dont

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

font parfois preuve certains groupes impliqués en matière de conservation des milieux naturels.

- *Servitude de conservation*

Le CQDE a reçu le mandat de procéder à la rédaction d'une servitude de conservation destinée à protéger l'habitat du Cerf de Virginie. Ce mandat pave peut-être la voie à une saine collaboration entre les promoteurs touristiques et les autorités étatiques.

- *Acquisition de milieux naturels*

Le CQDE a assisté un groupe de conservation dans sa démarche d'acquisition de tourbières à Lanoraie.

- *Conclusion d'ententes de conservation*

Le CQDE a aidé un groupe de conservation se spécialisant dans la protection des milieux humides du Québec à conclure trois ententes de conservation. Le CQDE a aussi apporté un support juridique à de nombreux groupes de conservation, notamment pour la signature d'ententes de conservation et diffusion d'informations auprès des propriétaires intéressés à protéger leurs milieux naturels.

- *Rédaction du livre « Options de conservation – Guide du propriétaire »*

Conçu pour les propriétaires qui possèdent sur leurs propriétés des milieux naturels dont la conservation mérite d'être assurée, ce bouquin leur permet de s'initier au concept de l'intendance privée et aux outils juridiques existants en cette matière. On y trouve des informations simples et complètes sur les façons de protéger les attraits naturels de leurs propriétés et sur les avantages financiers qui peuvent en résulter.

- *Rédaction de projets de lois*

Le CQDE a procédé à la conception et à la rédaction de deux propositions de lois : la première concernait la problématique des intrus en milieu naturel protégé détenu par le secteur privé; la deuxième portait sur les servitudes de conservation et d'un rapport sur la fiscalité des espaces écologiquement sensibles.

- *Rédaction d'un bail de chasse*

Le CQDE a rédigé, pour le compte d'une société sylvicole regroupant plusieurs producteurs forestiers, un bail de chasse type afin que les producteurs forestiers soient enclins à rendre leurs terres accessibles à ceux qui pratiquent certaines activités de prélèvement faunique.

- *Rédaction de modèles d'ententes de conservation*

Le CQDE a rédigé, pour le compte d'un groupe de conservation œuvrant sur la rivière des Mille-Îles, plusieurs modèles d'ententes de conservation (déclaration d'intention, bail, entente de gestion, d'aménagement et de mise en valeur). De

plus, le CQDE a offert son expertise juridique au groupe pour lui permettre de mettre sur pied une partie de son programme d'acquisition et de conservation.

- Rédaction de textes d'informations portant sur l'intendance privée

Le CQDE a rédigé plusieurs textes informatifs sur les mécanismes de l'intendance privée dans diverses revues dont, notamment, la revue *Habitats*, publiée par le Service canadien de la faune (SCF).

- Projet rivière

Afin de répondre aux besoins d'informations juridiques des groupes impliqués dans des projets de rivière, le CQDE a conçu un document où l'on retrouve identifiés et expliqués sommairement les principaux textes législatifs qui touchent directement ou indirectement les pouvoirs des intervenants municipaux, provinciaux et fédéraux en matière de protection des cours d'eau. Une section particulière du document traite du rôle actif que les intervenants communautaires peuvent jouer en ce domaine.

- Projet de « Guide des bonnes pratiques en intendance privée »

Ce projet consiste à traduire et adapter en droit québécois un ouvrage intitulé «*The Standards and Practices Guidebook, An Operating Manual for Land Trust*» publié par le **Land Trust Alliance** américain. Ce manuel passe en revue de façon systématique l'ensemble des activités, choix, décisions que doivent prendre les groupes de conservation autant dans leurs affaires courantes que lors de projets d'acquisitions ou d'ententes de conservation.

Le CQDE est fort actif dans le domaine de l'intendance privée et son expertise est reconnue par de nombreux groupes de conservation sur l'ensemble du territoire du Québec. D'ailleurs, le CQDE reçoit fréquemment des appels de groupes avec lesquels il a déjà collaboré et qui recherchent certains conseils particuliers pour la poursuite de leur mission de conservation. Le CQDE reçoit également des appels de nouveaux groupes de citoyens qui, confrontés à la menace de disparition de certaines caractéristiques naturelles de leur milieu de vie, cherchent à en assurer la conservation. Le CQDE est régulièrement appelé à aider de nombreux citoyens, partout au Québec, œuvrant à la protection et la conservation de leur milieu.

INTRODUCTION

« L'hiver relâche enfin son étreinte et le printemps gagne une terre qui semble dégeler à regret. La neige fondante sature le sol nu et sans défense. Les rigoles qui érodent le terrain se transforment en ruisseaux boueux, puis en torrents chargés de limon qui étouffent les rivières et décolorent les lacs et les mers privés de vie. Aucun signe de verdure sous la chaleur du soleil qui renaît. Aucun pommier ne parfume l'air. Aucun oiseau ne chante.

Voici venue la saison qu'anticipait Rachel Carson en 1962 dans *Printemps silencieux*, quand l'humanité pouvait encore choisir entre la modération et l'excès, entre la gestion et l'exploitation de l'environnement. Dans l'ensemble, la race humaine a opté pour la deuxième voie, et cela d'une façon terriblement efficace, en pillant les ressources et en gaspillant l'énergie au nom du profit à court terme, jusqu'à ce que les écosystèmes terrestres ne puissent plus supporter la pression et s'effondrent avec une rapidité terrifiante. Les survivants, maintenant impuissants devant ce désastre, attendent en observant l'avancée implacable du printemps silencieux. »²

Allégorie fantaisiste de notre inconscience collective ou sombre vaticination d'un proche futur? La tirade qui précède n'est pas nécessairement très éloignée de notre réalité quotidienne. Ainsi, il n'y a pas si longtemps, les épiceries Steinberg encourageaient les consommateurs à acheter des bulbes d'ail des bois en pot le plus rapidement possible avant que la plante ne disparaisse complètement des sous-bois québécois. Ironiquement, depuis, les « Steinberg » ont fait faillite et l'ail des bois survit toujours³.

Fort heureusement, les mentalités évoluent et certaines rencontres internationales favorisent la réflexion collective. Entre autres événements significatifs, le Sommet de la Terre de Rio, en 1992, fut le point culminant de deux années et demie de consultations mondiales où les différents intervenants ont manifesté le désir de l'espèce humaine de vivre de façon responsable⁴. Cette première Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a conduit à la signature de plusieurs ententes, dont celle qui est la plus intéressante pour notre propos, la *Convention sur la biodiversité*⁵ que le Canada a depuis ratifiée. Dans la foulée de Rio, le Canada « s'efforce d'améliorer le cadre de protection des espèces en péril afin de s'acquitter de ses obligations internationales »⁶. En 1996, le gouvernement du Canada concluait avec les territoires et les provinces l'*Accord pour la protection des espèces en péril*⁷ par lequel tous les ordres de gouvernement au Canada s'engageaient à « établir une législation et des programmes complémentaires qui assureront la protection efficace des espèces en péril partout au Canada »⁸.

² Rachel CARSON, *Printemps silencieux*, Paris, Plon, 1968, citée dans J.A. BURNETT, et autres, *La nature aux abois – Les espèces menacées de disparition au Canada*, Ottawa, Éditions Broquets, 1989, p. 7.

³ Voir Jean-François GIRARD, « Conservation et biodiversité : un défi planétaire », [1996] 3 *R.E.J.*, 119, 123-124.

⁴ *Id.*, 141.

⁵ *Convention pour la biodiversité*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Na. 92-7807, 5 juin 1992.

⁶ ENVIRONNEMENT CANADA, *Le plan canadien pour la protection des espèces en péril : une mise à jour*, Ottawa, Gouvernement du Canada, Décembre 1999, p. 4.

⁷ Pour une copie du texte de cet accord, consulter le site internet à l'adresse suivante : http://www.cws-scf.ec.gc.ca/lpep/strategie/accord_f.htm.

⁸ ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 6, p. 4.

Selon le gouvernement fédéral, le projet de loi sur les espèces en péril⁹ constitue la suite logique et nécessaire de ses engagements en matière de protection des espèces en péril.

Le présent mémoire, pour sa part, se veut une critique constructive de ce projet de loi. Faute de temps et de ressources, notre analyse porte essentiellement sur la dimension *intendance* du projet de loi. Malgré tout, notons au passage certaines dispositions du projet de loi qui sont très intéressantes, notamment celles qui portent sur la création d'un registre public recensant l'ensemble des documents générés par l'application de la loi ou celles qui prévoient la possibilité, en vertu de la loi fédérale, de prendre en compte des espèces désignées par les autorités législatives provinciales.

Quant à l'*intendance*, tout comme le gouvernement fédéral, nous croyons en effet que cette dimension doit constituer la pierre d'assise d'une loi visant la protection intégrée des espèces en péril¹⁰. Il est important, dans cette optique, de s'assurer de la réelle cohérence de la loi avec la réalité vécue sur le terrain par les acteurs de la conservation volontaire ou, autrement dit, de l'*intendance privée* ou *communautaire*.

Nous analyserons ensuite certaines dispositions importantes du projet de loi et critiquerons les aspects qui nous semblent plus faibles. Enfin, nous nous permettrons de faire quelques recommandations qui, à notre avis, amélioreraient l'économie générale de la loi, de même que son efficacité.

L'intendance : un outil innovateur en matière de protection des espèces en péril

À l'aube du troisième millénaire et en tenant compte des réalités budgétaires et limitations institutionnelles, nous croyons qu'il faut aujourd'hui repenser nos façons d'agir et de résoudre les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Le temps n'est plus à l'intervention tout azimut de l'État, mais bien à un partage des responsabilités *lorsque cela est possible et dans certains domaines choisis*.

Il n'est pas question ici de souscrire à ce que certains appellent le *désengagement* de l'État ou l'*abdication* de ses responsabilités. Notre débat est tout autre et se situe sur un autre terrain. Nous croyons cependant qu'il est grandement temps de responsabiliser tous et chacun quant à la préservation de nos ressources et richesses collectives et qu'il est essentiel de miser sur la collaboration et la concertation des différents acteurs gouvernementaux, économiques et sociaux. Il est, incidemment, une question essentielle à laquelle il s'agit de répondre en l'espèce : comment assurer le plus efficacement possible la conservation des espèces en péril maintenant et pour le bénéfice des générations futures?

En complémentarité avec les actions de l'État, l'*intendance* offre une voie de solution intéressante afin de répondre à cette question. À cet égard, nous ne pouvons qu'applaudir à la grande place faite à la *bonne intendance* au sein du projet de loi et dans le cadre du *Plan*

⁹ *Loi sur les espèces en péril*, Projet de loi C-33 (1^{ère} lecture), 2^e session, 36^e législature (Can.). Ci-après parfois appelée LEP.

¹⁰ ENVIRONNEMENT CANADA, *Fiche d'information : La bonne intendance*, site internet du Service canadien de la faune, à l'adresse suivante : http://www.cws-scf.ec.gc.ca/lpep/media/politique1_f.htm.

*canadien pour la protection des espèces en péril*¹¹. Il faut aussi souligner que la LEP permettra la conclusion d'accords de conservation tant pour les espèces en péril que celles qui ne le sont pas.

Mais, ce n'est pas tout de traiter de la *bonne intendance*, encore faut-il bien comprendre les tenants et aboutissants de ce mouvement en développement au sein de notre collectivité. À ce chapitre, le projet de *Loi sur les espèces en péril* nous inspire quelques craintes et soulève de nombreuses questions, dans la mesure où il semble entretenir quelques confusions quant aux concepts fondamentaux qui sous-tendent le mouvement d'*intendance*.

C'est pourquoi, avant d'analyser le projet de loi lui-même, nous croyons qu'il est important de faire une mise au point sur le mouvement d'*intendance*, tel qu'il se vit au Québec, et de définir certains de ces concepts fondamentaux.

¹¹ ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 6.

LE CONTEXTE ACTUEL EN MATIÈRE D'INTENDANCE PRIVÉE AU QUÉBEC

Précisions sémantiques

Dans la fiche d'information sur *La bonne intendance*¹² diffusée par Environnement Canada, l'*intendance* est définie comme référant « à une vaste gamme d'actions volontaires réalisées par les Canadiennes et les Canadiens et servant à prendre soin de l'environnement »¹³. Cette définition nous semble un peu trop imprécise pour expliquer ce qu'est vraiment l'*intendance*.

Notre expertise en matière de conservation nous amène à constater que plusieurs intervenants mélangent et confondent allègrement les expressions *conservation* et *intendance*, utilisant l'une pour l'autre et inversement. Pourtant, il existe des différences importantes entre ces deux concepts, même s'il est possible d'inclure l'*intendance*, qui est un moyen, à l'intérieur du grand ensemble de la *conservation*, qui est un objectif.

Ainsi, la *conservation* est un concept à ce point vaste qu'il permette entre autres d'y intégrer

- la protection,
- la préservation,
- la conservation,
- la mise en valeur,
- la restauration,
- la réhabilitation,
- l'entretien,
- l'amélioration et
- l'utilisation durable

des caractéristiques patrimoniales, lesquelles incluent notamment les caractéristiques

- archéologiques,
- architecturales,
- biologiques,
- culturelles,
- écologiques,
- esthétiques,
- fauniques,
- floristiques,
- géologiques,
- géomorphologiques,
- historiques,
- paysagères et
- topographiques

d'un milieu.

Les objectifs de la conservation peuvent notamment être atteints par trois moyens différents : la conservation réalisée suite à des initiatives étatiques, c'est ce que nous pourrions appeler l'*intendance publique*. Le deuxième volet de la conservation est l'*intendance privée* qui pourrait être définie par l'ensemble des initiatives de conservation prises par des particuliers, propriétaires fonciers et utilisateurs de terres privées, par des entreprises qui s'ouvrent aux besoins de conservation de nos ressources et par d'autres parties privées. Enfin, le troisième volet de la

¹² ENVIRONNEMENT Canada, *loc. cit.*, note 10.

¹³ *Id.*, p. 1.

conservation pourrait être appelé le volet de l'*intendance communautaire*, c'est-à-dire la conservation volontaire de caractéristiques patrimoniales par l'action d'« organismes sans but lucratif » ou de groupes locaux, comme les groupes de conservation, les groupes communautaires, d'aînés ou de jeunes et des clubs philanthropiques. À certains égards, les deuxième et troisième volets de la conservation pourraient être regroupés sous le vocable *conservation volontaire*, c'est-à-dire la conservation initiée par la volonté des acteurs privés et communautaires de l'intendance sans que l'État n'y intervienne nécessairement.

Afin de réaliser des projets de conservation, l'État dispose d'un *corpus* législatif lui permettant de protéger certaines caractéristiques patrimoniales particulières, en fonction des buts et objectifs de la loi utilisée. Ainsi en est-il par exemple des lois fédérales suivantes : la *Loi sur les parcs nationaux*¹⁴, de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*¹⁵, de la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*¹⁶, de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*¹⁷, ou encore de la *Loi sur les pêches*¹⁸. À quelques égards, ces lois permettent au gouvernement fédéral de protéger, directement ou indirectement, des espèces animales ou végétales ou des territoires où l'on trouve ces espèces.

Généralement, ces lois sont surtout destinées à permettre une intervention sur les terres du domaine public fédéral et objets de compétence fédérale (oiseaux migrateurs et pêches). Destinées à préciser l'intervention de l'État, ces lois laissent une grande discrétion à ce dernier quant aux critères justifiant une intervention, de même que quant à la pertinence d'une intervention en soi.

M^e Benoit Longtin souligne par ailleurs que

« [b]ien qu'utiles, ces diverses lois ont, sous certains aspects, une portée limitée. Elles destinent l'immeuble à des fins très spécifiques, sans considérer, parfois, le besoin de conserver des sites particuliers pour d'autres raisons que leurs caractéristiques fauniques ou floristiques. On doit souligner comme contrainte supplémentaire que le bénéficiaire du statut de protection qu'elles confèrent est invariablement le gouvernement. Cela minimise l'implication du public et fait porter seul à l'État, le poids de l'urgence d'agir. Ce dernier n'est d'ailleurs pas toujours le mieux placé pour intervenir. Pensons notamment à certains particuliers qui préfèrent traiter avec leurs pairs lorsque vient le temps de décider de quelle façon protéger les caractéristiques naturelles de leur propriété. »¹⁹

Ainsi, si les actions étatiques sont généralement fort louables et souhaitables, elles ne sauraient être suffisantes à elles seules. Les deuxième et troisième volets de la conservation, l'*intendance privée* et l'*intendance communautaire*, permettent justement d'atteindre cette complémentarité

¹⁴ L.R.C. (1985), c. N-14 (ci-après parfois appelée : *L.P.N.*).

¹⁵ L.R.C. (1985), c. W-9 (ci-après parfois appelée : *L.E.S.C.*).

¹⁶ L.R.C. (1985), c. W-8.5 (ci-après parfois appelée : *Loi CITES*).

¹⁷ L.R.C. (1985), c. M-7.01 (ci-après parfois appelée : *L.C.O.M.*).

¹⁸ L.R.C. (1985), c. F-14 (ci-après parfois appelée : *L.P.*).

¹⁹ Benoit LONGTIN, *Vers une nouvelle servitude de conservation et une réforme de la fiscalité des espaces naturels – outils de protection des caractéristiques patrimoniales du Québec*, Montréal, Centre québécois du droit de l'environnement, 1995, p. 15.

recherchée avec les actions de l'État. Dérivée de l'expression américaine «*Private Stewardship*», l'*intendance privée* et *communautaire* oppose, dans les faits, la gestion par des acteurs de la société civile aux gestionnaires de l'État. L'*intendance privée* et *communautaire* est fondée sur l'engagement volontaire d'une personne (individu ou personne morale) à gérer un immeuble ou une partie de celui-ci, possédant des caractéristiques particulières et reconnues d'intérêt pour la collectivité, de manière à en préserver la nature et les caractéristiques patrimoniales.

À l'heure actuelle, les outils juridiques utilisés par les acteurs privés ou communautaires de l'*intendance* sont essentiellement tirés du *Code civil du Québec*, c'est-à-dire du droit commun qui régit, de façon générale, les interrelations entre les personnes (physiques ou morales) au Québec. Il s'agit en effet le plus souvent de la vente ou de la donation en pleine propriété, du bail et de la servitude réelle²⁰.

On voit donc que l'*intendance* est en fait un ensemble de moyens qui permettent d'atteindre des objectifs de conservations *conservation*. Mais, des moyens combien importants ! En fait, le monde de l'*intendance* constitue une véritable révolution de l'approche en matière de conservation. L'*intendance* est, en réalité, la prise en charge du milieu par les gens qui y habitent ou qui en profitent. Or, pour bien comprendre le phénomène de l'*intendance*, il est essentiel de bien en connaître les acteurs qui y jouent le premier rôle.

Les acteurs de l'intendance

S'il est possible de constater la présence de plusieurs intervenants différents sur la scène de l'*intendance*, dans les premiers rôles on retrouve généralement deux acteurs principaux : les *propriétaires fonciers* et les *groupes de conservation*, tous deux formant bien souvent un couple indissociable. En effet, si les *propriétaires fonciers* peuvent être considérés comme le sel, l'eau et la farine du pain de l'*intendance*, les *groupes de conservation* en sont le levain.

Nul besoin de s'étendre longtemps sur qui sont les intervenants privés, les *propriétaires fonciers*. Ils sont vous ou vos voisins, heureux chanceux de posséder un petit lopin de terre à la campagne ou riches propriétaires de grands espaces. Parfois, ils sont aussi des compagnies qui ont main basse sur des lots, généralement boisés. Enfin, ils sont cultivateurs ou éleveurs, respectueux de la terre qui assure leur pitance.

Les *groupes de conservation*, trop souvent méconnus, méritent pour leur part qu'on s'y attarde plus longtemps. Essentiellement, ce sont des associations sans but non lucratif qui ont, pour la plupart, le statut d'œuvre de bienfaisance. Constitués en personne morale en vertu de la loi fédérale ou provinciale pertinente, les *groupes de conservation* naissent habituellement d'un regroupement local de citoyens qui se mobilisent en faveur d'un projet de conservation. Ces citoyens, issus de tous les milieux, sont agriculteurs, techniciens, biologistes, juristes, ingénieurs, urbanistes, jeunes ou retraités, conscients de la valeur du patrimoine naturel et présentant une volonté surprenante de s'impliquer à l'échelle locale ou régionale. Bien souvent, également on y retrouve des *propriétaires fonciers* qui ont senti le besoin de s'associer à d'autres ressources pour assurer la conservation des caractéristiques patrimoniales de leur propriété. Bref, les groupes de

²⁰ Voir la section portant sur les *ententes de conservation*, *infra*, p. 8, pour une discussion plus approfondie sur la nature des liens contractuels qui unissent généralement les parties à un projet de conservation.

conservation sont l'indice d'un mouvement distinct au sein de nos collectivités, mouvement qui repose sur la prise en charge d'une communauté par elle-même.

Activement impliqués au sein de leur communauté, les groupes de conservation présentent de nombreux avantages sur l'action étatique en matière de conservation dont, notamment :

- généralement constitués par des gens qui sont près des milieux à protéger, les groupes de conservation entretiennent souvent des relations privilégiées avec les propriétaires des sites protégés et avec les autorités municipales;
- de taille relativement réduite, certains groupes de conservation possèdent la flexibilité et la capacité de réaction nécessaires pour saisir rapidement les opportunités de conservation qui s'offrent à eux;
- en s'appuyant sur la communauté et avec l'aide de celle-ci, les groupes de conservation encouragent la protection de caractéristiques patrimoniales au niveau local, maintiennent la tradition de propriété privée, développent la conscience et suscitent l'intérêt de l'État et de la communauté locale face à la gestion des ressources naturelles et établissent des liens directs et intimes avec les ressources ou les sites protégés;
- certains groupes, par ailleurs, ont une envergure nationale et même internationale. Travaillant à partir de listes de projets et d'interventions prioritaires, ces groupes comptent généralement sur du personnel qualifié et ont développé une expertise particularisée, selon leurs besoins. Dotés de moyens plus importants, ils jouent souvent un rôle de consultation et de partenariat auprès d'autres groupes nationaux ou locaux;
- ces groupes peuvent jouer un rôle complémentaire aux actions prises par l'État en matière de création et de protection de sites naturels ou de caractéristiques patrimoniales.

À notre avis, le plus grand mérite de la *Loi sur les espèces en péril*, dans sa mouture actuelle, est de vouloir reconnaître l'apport essentiel des acteurs privés et communautaires aux efforts de conservation. Nous appuyons donc fortement cette orientation au sein de la Loi.

Les objectifs des groupes de conservation

Par ailleurs, si les objectifs sont variés, la mission fondamentale des *groupes de conservation* se ressemble souvent d'un groupe à l'autre. Ainsi, pour la plupart, la mission du groupe sera de favoriser la protection et la mise en valeur des milieux naturels. À travers cette mission, les objectifs se spécifient par les orientations de chaque groupe. Si quelques groupes favorisent la protection intégrale des territoires, d'autres permettront la tenue d'activités éducatives, touristiques ou même de prélèvements fauniques sur les propriétés sous leur responsabilité. À l'autre extrémité de la gamme, certains groupes de conservation peuvent par ailleurs permettre la mise en chantier de projets de développement qui respectent les valeurs écologiques et la préservation, dans la mesure du possible, des milieux naturels.

Il est important de garder à l'esprit que dans la majorité des cas, les *groupes de conservation sont les premiers intervenants et les initiateurs des projets de conservation sur des terres privées*. En effet, régulièrement, ce sont les *groupes de conservation* qui établiront le premier contact avec le propriétaire foncier, le sensibiliseront aux caractéristiques patrimoniales se trouvant sur sa propriété et à l'importance de les préserver. Ces groupes sont la bougie d'allumage de nombreux projets de conservation. Établissant une relation de confiance mutuelle, ils amèneront graduellement, patiemment, le propriétaire à s'engager de façon plus formelle, au moyen d'une *entente de conservation*²¹, dans la conservation de ces caractéristiques patrimoniales²². Autre élément fondamental de l'*intendance privée et communautaire*, **ces ententes de conservation sont toujours conclues sur une base volontaire et, généralement, sans que l'État n'y intervienne directement**²³. À notre avis, tout projet de loi qui ne tient pas réellement compte de ces deux réalités fondamentales ne peut qu'avoir une portée limitée sur les acteurs privés et communautaires de l'intendance.

Les ententes de conservation

Ciment des projets de conservation, les *ententes de conservation* sont le moyen par lequel groupes de conservation et propriétaires fonciers se lient pour assurer la conservation des caractéristiques patrimoniales, objets de l'entente.

Une *entente de conservation* est essentiellement un contrat entre le propriétaire et le groupe de conservation, par lequel le propriétaire s'engage à protéger son terrain selon certaines règles précises. L'*entente de conservation* s'adapte en fonction de la volonté du propriétaire et de la mission du groupe de conservation. Ainsi, toute *entente de conservation* est unique et doit être individualisée en fonction des besoins et volontés du propriétaire, tout en tenant compte des particularités du milieu ou de la caractéristique à protéger. Une entente peut avoir une durée limitée dans le temps ou être perpétuelle. Il existe diverses formes d'entente (ou options) de conservation qui, en fonction de la volonté des parties, sont plus souples ou plus contraignantes pour le propriétaire.

Tel que précédemment mentionné, les outils juridiques en vertu desquels il est possible de conclure une *entente de conservation* sont actuellement tous tirés du *Code civil du Québec*. En fait, ces ententes sont des contrats par lesquels les parties s'obligent les unes envers les autres. Selon le *Code civil*, « il est de l'essence de l'obligation qu'il y ait des personnes entre qui elle existe, une prestation qui en soit l'objet et, s'agissant d'une obligation découlant d'un acte juridique, une cause qui en justifie l'existence. »²⁴ L'article 1372 *C.c.Q.* nous apprend que « [l]'obligation naît du contrat » et cette obligation est une prestation « qui consiste à faire ou ne pas faire quelque chose »²⁵. Cette prestation « doit être possible et déterminée ou déterminable ;

²¹ L'équivalent des *accords* au sein de la LEP.

²² Revoir, *supra*, p. 4, l'ensemble des caractéristiques incluses dans les *caractéristiques patrimoniales*.

²³ En fait, les interventions de l'État se limitent généralement à l'octroi de subventions permettant la réalisation des projets de conservation ou par l'entremise de sociétés para-gouvernementales, telle la *Fondation de la faune du Québec* qui sera partenaire et bailleur de fonds des groupes de conservation dans certains projets. Il faut aussi ajouter que, parfois, l'État sera également partenaire à part entière pour certains projets en s'associant, sous la forme d'une municipalité ou d'un ministère, à des groupes de conservation.

²⁴ Art. 1371 *C.c.Q.*

²⁵ Art. 1373 al. 1 *C.c.Q.*

elle ne doit être ni prohibée par la loi ni contraire à l'ordre public »²⁶, le *Code* énonçant ici le principe de la *liberté contractuelle* qui prévaut en droit civil québécois.

C'est justement cette *liberté contractuelle* qui permet, en matière d'intendance privée et communautaire, d'utiliser les institutions contractuelles du *Code civil* et de les adapter à la sauce « conservation ». Les *ententes de conservation* ne sont donc, ni plus ni moins, que des obligations contractuelles prévues en termes généraux au *Code civil* et adaptées aux besoins de la conservation de caractéristiques patrimoniales.

²⁶ Art. 1373 al. 2 C.c.Q.

L'INTENDANCE AU SEIN DE LA LOI SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL

L'État : un partenaire obligé des projets de conservation?

L'ensemble des documents produits par Environnement Canada en relation avec les mesures de protection des espèces en péril énonce clairement l'importance que l'on désire accorder à l'intendance au sein de la LEP. Ainsi, il est possible de lire dans le *Plan canadien pour la protection des espèces en péril* que « [l]e meilleur moyen de protéger les habitats des espèces consiste à mettre en place des mécanismes de prévention volontaires, plutôt qu'à imposer des restrictions légales sur l'utilisation des terres »²⁷ et que « [l]es fonds d'intendance et les programmes d'incitations permettraient aux particuliers et aux organismes – propriétaires fonciers, utilisateurs des terres, municipalités, organismes privés et citoyens – de fournir directement de l'aide aux espèces et à leurs habitats »²⁸. Enfin, « [l]es programmes d'intendance constitueraient le premier moyen de défense pour protéger un habitat essentiel sur une terre privée »²⁹.

Comme nous avons eu l'occasion de le dire déjà, nous appuyons cette orientation destinée à favoriser les projets d'intendance. Cependant, la lecture du projet de loi lui-même ne fait pas aussi clairement apparaître cette orientation en faveur de l'intendance. En effet, ce sont les articles 11, 12 et 13 de la LEP qui abordent la question de l'intendance. Ainsi, l'article 11 dispose que

« **11.** (1) [...], le ministre compétent peut conclure avec un gouvernement au Canada, une organisation ou une personne un *accord* portant sur la conservation d'une espèce en péril.

(2) L'accord peut prévoir des mesures de conservation et d'autres mesures compatibles avec l'objet de la présente loi, notamment en ce qui concerne :

- a) le suivi de la situation de l'espèce;
- b) l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'éducation et de sensibilisation du public;
- c) l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de rétablissement, de plans d'action et de plans de gestion;
- d) la protection de l'habitat de l'espèce, notamment son habitat essentiel;
- e) la mise sur pied de projets de recherche visant à favoriser le rétablissement de l'espèce. »³⁰

L'article 12 a sensiblement la même portée que l'article 11, sauf en ce qu'il s'applique aux espèces qui *ne sont pas* en péril et l'article 13 traite du financement des accords conclus en vertu des paragraphes 11 et 12.

²⁷ ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 6, p. 8.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9, art. 11. [Nos italiques]

L'ouverture de la loi à la protection d'espèces qui ne sont pas en péril mérite d'emblée d'être soulignée. Une telle ouverture est, à notre avis, essentielle pour donner une certaine approche écosystémique à la loi, approche qui, par ailleurs, fait défaut dans les autres parties de cette loi.

Mais, la question qu'il est important de poser à ce stade de notre exposé est, compte tenu de ce que nous avons écrit plus haut sur les fondements de l'*intendance*, de quel type d'*intendance* est-il question dans la LEP? Nous constatons que le projet de loi mélange confusément les trois formes d'*intendance*.

Ainsi, il ne saurait être réellement question d'*intendance privée* ou *communautaire* lorsque l'État est obligatoirement partie prenante d'un projet de conservation, ainsi que le laissent entendre les articles 11 et 12. Le texte de la loi dit : « le ministre [...] *peut* conclure [...] un accord [...] »³¹ et l'article 13 ajoute qu'il est possible de prévoir le partage des coûts dans le cadre d'accords conclus « au titre des paragraphes 11 et 12 »³². C'est donc dire que les seuls projets de conservation susceptibles de bénéficier d'un soutien financier du gouvernement fédéral seraient les projets conclus en vertu des articles 11 et 12, soit des projets où l'État est toujours une partie contractante.

Or, au risque de nous répéter, il n'est pas nécessaire ni souhaitable que l'État agisse toujours ou obligatoirement à titre d'intervenant principal en matière d'*intendance*. Avec égards pour l'opinion contraire, il nous semble que dans sa forme actuelle, le projet de loi accorde une trop grande place aux interventions discrétionnaires du ministre compétent. De plus, notre compréhension du projet de loi nous amène à conclure à douter de la disponibilité du financement pour des projets de conservation conclus strictement entre parties privées, ce qui équivaut à nier les efforts jusqu'ici consentis par les intervenants privés et communautaires du secteur de la conservation.

Le *Centre québécois du droit de l'environnement* recommande donc que le libellé des articles 11, 12 et 13 de la *Loi sur les espèces en péril* soit corrigé afin d'assurer que toutes les parties privées intéressées à conclure des ententes de conservation puissent avoir accès à l'aide financière offerte par le gouvernement fédérale, sans que celui-ci soit obligatoirement partie à l'entente de conservation ainsi conclue.

La qualification juridique des accords de conservation prévus par la LEP et autres considérations d'ordre juridique

Cette intrusion importante de l'État dans le milieu de la conservation volontaire soulève aussi d'autres questions très pertinentes d'un point de vue juridique. Nous avons exposé précédemment qu'au Québec, les *ententes de conservation* reposaient essentiellement sur les mécanismes du droit civil, tels qu'ils existent au sein du *Code civil du Québec*. Or, en vertu de quel régime juridique pourront être conclus les *accords* dont la LEP fait état? De la *common law*? Du droit civil québécois? Se pose ici la question de l'uniformité d'application de la LEP à travers le Canada. Et, surtout, comment seront qualifiés ces contrats entre l'État et des

³¹ *Id.* [Nos italiques]

³² *Id.*, art. 13.

particuliers? En effet, « le partenariat entre personnes publiques et privées conduit notamment à s'interroger sur la nature juridique du contrat : contrat de droit privé ou contrat administratif »³³?

La détermination de la nature juridique du contrat est essentielle afin de déterminer quel sera le tribunal compétent en cas de litige et selon quel régime juridique sera résolu ce litige. La LEP est malheureusement muette sur ces aspects importants. Ainsi, on est en droit de se demander quelles seraient les conséquences en cas de non-respect des clauses d'un *accord*? Par exemple, le ministre compétent et un propriétaire foncier s'entendent pour préserver l'habitat essentiel de la grenouille léopard (*Rana pipiens*) qui, dans notre hypothèse, est une espèce inscrite sur la liste des espèces en voie de disparition. Or, en contravention avec l'accord, le propriétaire foncier décide d'assécher le marais, sis sur sa propriété, qui était essentiel à la reproduction des grenouilles.

Devons-nous comprendre, à la lecture de la LEP, que ce propriétaire serait alors passible de conséquences pénales telles que celles prévues aux articles 97 et suivants? Nous devons dire que si tel devait être le cas, nous nous sentirions très inconfortables avec de telles mesures. En effet, nous sommes d'avis que cela constituerait une atteinte inacceptable aux principes fondamentaux de l'intendance. À ce jour au Québec, les mécanismes de protection et les moyens de faire respecter les accords (ou ententes) de conservation relèvent tous du droit civil et sont à la discrétion des parties contractantes. Ces parties ont de plus le choix du forum arbitral : ils peuvent faire appel à un médiateur, à un arbitre ou s'en remettre aux tribunaux de droit commun pour régler leurs litiges. La justice pénale a été jusqu'à présent complètement étrangère au mouvement d'intendance et nous sommes d'avis qu'elle devrait le rester. De plus, nous imaginons mal comment il sera possible de convaincre un propriétaire de s'engager dans un projet de conservation sous l'égide de la LEP si des conséquences pénales lui pendent au bout du nez s'il contrevenait aux termes d'un accord conclu volontairement.

Et si la LEP n'entrevoit pas de poursuites pénales dans un tel cas³⁴, quel serait le forum judiciaire compétent? Il faut se rappeler que si les tribunaux de droit commun sont compétents en matière de contrats de droit privé, les litiges relatifs aux contrats administratifs relèvent généralement de la compétence de tribunaux administratifs. Encore ici, la LEP introduit des incertitudes quant aux mécanismes de droit qui seront applicables aux futurs accords de conservation conclus en vertu de la LEP. Il faut aussi souligner que, dans l'hypothèse où un contrat entre une personne publique et une personne privée est qualifié de contrat administratif, cette qualification consacre la prééminence du partenaire public sur la personne privée. Ainsi, quant à l'exécution du contrat, la personne publique a, notamment, un pouvoir unilatéral de contrôle et de sanction même si le contrat ne le prévoit pas. Un tel régime attribue également à la personne publique un pouvoir unilatéral de modification du contrat. Ces prérogatives apparaissent comme exorbitantes du droit commun des contrats privés³⁵. Si l'État veut s'arroger de tels pouvoirs, par le biais de sa *Loi sur*

³³ Catherine GIRAUDEL, *La protection conventionnelle des espaces naturels – en droit français et comparé*, Rapport final, Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, Septembre 1997, p. 102.

³⁴ Nous répétons que la Loi n'est pas vraiment claire à ce sujet. Ainsi, la propriété privée d'un particulier qui a accepté de conclure un accord de conservation pourrait-elle être incluse dans la portion de territoire désignée par un décret pris en vertu du deuxième paragraphe de l'article 34? Un tel décret peut prévoir l'application des articles 32 et 33 dans une province, ailleurs que sur le territoire domanial, soit, notamment, sur des terres privées. Nous comprenons qu'en pareilles circonstances, il serait possible d'appliquer les sanctions pénales prévues à la LEP.

³⁵ C. GIRAUDEL, *op. cit.*, note 33, p. 108.

les espèces en péril, nous croyons que cela devrait être clairement indiqué au sein de la Loi, ce qui n'est pas le cas du projet de loi actuel.

Enfin, pourquoi et comment le ministre compétent s'assurera-t-il du respect des obligations de protection auxquelles un propriétaire se sera engagé? Philippe Barla et Jean-Daniel Saphores soulignent qu'à long terme, il devient de plus en plus difficile de s'assurer du respect des ententes de conservation dans la mesure où ces ententes devront s'appliquer à de nouvelles générations de propriétaires qui ne les auront pas acceptées de manière volontaire³⁶. Est-il vraiment nécessaire, dans ce contexte, que le ministre joue un rôle de surveillant à cet égard? Nous croyons que non, ce dernier ayant déjà de multiples autres responsabilités qu'il assume parfois difficilement, notamment, en matière de protection de l'environnement. Nous croyons qu'il serait plus sage de laisser cette responsabilité aux groupes de conservation dans la mesure où ces groupes possèdent généralement, non seulement l'expertise utile, mais aussi l'intérêt de veiller au respect des objectifs de conservation.

³⁶ Philippe BARLA et Jean-Daniel SAPHORES, *Les mesures de protection des habitats fauniques en terres privées : les instruments économiques*, Québec, Groupe de recherche en économie de l'énergie de l'environnement et des ressources naturelles (GREEN), Université Laval, Septembre 1997, p. 21.

RECOMMANDATIONS DU CQDE

La *Loi sur les espèces en péril* que le gouvernement fédéral se propose d'adopter est, à notre avis, nécessaire pour permettre au Canada d'atteindre ses objectifs en matière de conservation des espèces en péril. Nous croyons qu'il est également de mise que le gouvernement fédéral assume un certain leadership en ce domaine et prenne en compte les différentes lois édictées par les provinces afin d'assurer une coordination efficace et intégrée des mesures de protection des espèces en péril, le tout dans un esprit de collaboration fédérale-provinciale³⁷. La cause des espèces en péril exige en effet de faire fi des frontières administratives pour être abordée dans une approche plus globale et respectueuse des écosystèmes.

À plusieurs égards, la *Loi sur les espèces en péril* présente des dispositions innovatrices qui méritent d'être soulignées. En plus des dispositions auxquelles nous avons fait référence en introduction, ainsi en est-il de l'article 36 qui prévoit l'imposition d'interdictions pour des espèces qui, bien que non incluses sur la liste fédérale des espèces en péril, feraient l'objet d'une désignation en vertu d'une loi provinciale ou, encore, de l'article 12 qui permet la conclusion d'*accords* afin de favoriser la protection d'espèces qui ne font l'objet d'aucune désignation.

Enfin, nous sommes très heureux de voir que la LEP laisse une grande place à la participation des citoyens intéressés à prendre en charge, pour eux-mêmes et par eux-mêmes, la protection de certaines caractéristiques patrimoniales de leur milieu.

En effet, force est de constater que les groupes de conservation, souvent maîtres d'œuvre des projets d'intendance, sont l'indice d'un mouvement persistant au sein de nos collectivités³⁸, mouvement qui repose sur la prise en charge d'une communauté par elle-même. L'État, dans le contexte actuel des finances publiques qui se traduit par une réduction des effectifs et des budgets, ne peut envisager d'augmenter ses responsabilités en s'astreignant seul à protéger les espèces en péril. Il doit maintenant compter sur la participation volontaire et les initiatives des secteurs privé et communautaire.

Ce contexte nouveau, contexte où les citoyens prennent charge eux-mêmes de la gestion des ressources de leur milieu, et le projet de *Loi sur les espèces en péril* offrent une occasion particulière de jeter les bases d'un nouveau partenariat entre l'État et les citoyens. Cependant, comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, nous nous interrogeons sur la place et le rôle que s'octroie l'État au sein du projet de loi. Dit simplement, nous croyons que l'État occupe une trop grande place dans le volet intendance de la LEP et que celui-ci devrait être révisé de façon à tenir compte de la réalité vécue par les intervenants du milieu de la conservation volontaire et leur assurer, par des programmes de financement adéquats et des incitatifs fiscaux innovateurs, les moyens de faciliter leurs actions et de réaliser leurs objectifs de conservation. Le mouvement d'intendance est un mouvement qui émane de l'initiative des citoyens et qui, hormis l'accès aux ressources financières, fonctionne de façon autonome. La *Loi sur les espèces en péril* ne doit pas nier cette réalité, mais plutôt encourager l'action des citoyens.

D'ailleurs, outre leur fonction réglementaire, les lois ont plusieurs autres utilités. Ainsi, les lois permettent aux gouvernements et à leurs mandataires de poser des gestes, de mettre en place des

³⁷ J.-F. GIRARD, *loc. cit.*, note 3, 144.

³⁸ Rappelons que les groupes de conservation protègent près de 1,9 millions d'hectares de territoire aux États-Unis.

programmes et des infrastructures, de dépenser et de conclure des accords de financement. Bref, une loi est un outil essentiel pour aider et soutenir les actions des citoyens et nous croyons que c'est là un des rôles majeurs que devrait assumer la LEP.

Ce que nous proposons est une nouvelle forme d'implication étatique qui vise essentiellement à soutenir l'action des citoyens dans leurs efforts de conservation volontaire. Acquisition de connaissances, aide à la protection des ressources, financement des moyens de défense des atteintes aux droits, gestion et accès à des informations centralisées, atténuation des difficultés administratives, expertises scientifique et technique, etc., autant de domaines où le soutien de l'État est nécessaire en matière d'intendance privée et/ou communautaire.

Recommandations du CQDE

Donc, de l'avis du CQDE, le projet de *Loi sur les espèces en péril* devrait être révisé quant à ses aspects portant sur l'intendance afin

- d'y modifier le rôle joué par l'État. Celui-ci ne doit pas être une partie obligée de tout accord de conservation. Parfois, un simple rôle de témoin peut être suffisant;
- d'accroître les moyens d'action des acteurs privés et communautaires de l'intendance;
- d'assurer que toutes les parties privées et communautaires intéressées à conclure des ententes de conservation puissent avoir accès à l'aide financière offerte par le gouvernement fédéral, sans que celui-ci soit obligatoirement partie à l'entente de conservation ainsi conclue;
- d'y prévoir la mise en place de programmes d'aide accrue et de soutien aux projets de conservation volontaire (faciliter la publicité des droits, soutien technique et scientifique, etc.).

Parallèlement, il serait pertinent de prévoir la mise en place de mesures fiscales qui favoriseraient réellement l'émergence de projets de conservation volontaire sur le territoire canadien. À ce titre, nous nous joignons à ceux qui réclament notamment l'élimination du gain en capital lors de la donation d'une propriété possédant une valeur écologique ou d'une servitude de conservation.

CONCLUSION

Les commentaires du *Centre québécois du droit de l'environnement* portent essentiellement sur le volet intendance de la *Loi sur les espèces menacées*. Cette loi, cependant, ne saurait être réduite à cette seule dimension et nous sommes tout à fait conscients qu'il y aurait encore beaucoup à dire sur les autres volets de la LEP.

Depuis quelques années, cependant, le CQDE développe une expertise en matière de conservation volontaire au Québec, expertise que plusieurs intervenants québécois lui reconnaissent. Si, en raison de l'allocation de ressources limitées, nous avons dû restreindre nos commentaires au volet intendance du projet de loi, c'est que nous accueillons avec beaucoup de fébrilité ce projet qui, enfin, reconnaît explicitement et officiellement le mouvement d'intendance au Canada. Les groupes de conservation qui souvent réalisent de grandes choses avec peu de moyens ont grandement besoin de cette reconnaissance étatique de leurs actions.

Nous croyons fermement que, en complémentarité avec les moyens étatiques, le mouvement d'intendance apporte une solution nouvelle et durable aux impératifs de protection des espèces en péril, même s'il faut admettre que l'histoire de la conservation, et particulièrement de l'intendance, n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements au Québec où une telle tradition n'est pas encore solidement enracinée dans nos mœurs. Il est raisonnable de croire, cependant, que l'intendance est appelée à connaître un essor important dans les prochaines années, au fur et à mesure que les groupes de conservation se feront plus actifs au sein des populations locales et qu'ils y acquerront une crédibilité et une légitimité plus grande. Il n'y a pas de raison pour que le phénomène de l'intendance ne connaisse pas ici le même développement que chez nos voisins américains.

Ainsi, en effet, il existe actuellement plus de 1 200 groupes fiduciaires (*land trusts*) aux États-Unis, soit 63% de plus qu'en 1988. Il est intéressant de constater que la première servitude de conservation, qui limitait de façon permanente le développement du territoire, fut rédigée entre 1880 à 1890, il y a maintenant plus de cent ans!. Cette entente de conservation avait pour but de protéger les espaces verts autour et dans la ville de Boston. Le succès des ententes de conservation est à ce point important chez nos voisins du Sud que près de 1,9 millions d'hectares de terres humides, d'habitats fauniques, de ranchs et de fermes, de littoral, de terrains récréotouristiques et autres propriétés écologiquement significatives sont, à ce jour, protégés par des groupes de conservation locaux ou régionaux³⁹.

Bref, il importe donc, plus que jamais, de donner à ceux qui désirent s'impliquer dans le domaine de la conservation volontaire, ou de l'intendance, des moyens pour faciliter leurs actions. La *Loi sur les espèces en péril* constitue certainement un pas dans la bonne direction. Cependant, nous croyons que le gouvernement fédéral doit faire preuve d'encore plus d'audace et offrir aux citoyens canadiens une loi qui ne fait pas de l'État un partenaire obligé de tous les projets de conservation.

³⁹ Informations recueillies sur le site Internet du *Land Trust Alliance*, www.lta.org/whatlt.html.

Il existe un proverbe *massaï* selon lequel «le monde, ce ne sont pas nos parents qui nous l'ont légué, ce sont nos enfants qui nous l'ont confié». Au-delà de toutes tergiversations et de tous débats sur la pertinence de tel ou tel mécanisme de conservation, on doit s'interroger sur le résultat : saurons-nous conserver adéquatement nos richesses naturelles aujourd'hui pour que les générations de demain puissent en profiter ?...

TABLE DE LA LÉGISLATION

Texte international

Convention pour la biodiversité, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Na. 92-7807, 5 juin 1992.

Textes fédéraux

Accord pour la protection des espèces en péril (pour une copie du texte de cet accord, consulter le site internet à l'adresse suivante : http://www.cws-scf.ec.gc.ca/lpep/strategie/accord_f.htm).

Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, L.R.C. (1985), c. M-7.01.

Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial, L.R.C. (1985), c. W-8.5.

Loi sur les espèces sauvages du Canada, L.R.C. (1985), c. W-9.

Loi sur les parcs nationaux, L.R.C. (1985), c. N-14.

Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), c. F-14.

Texte québécois

Code civil du Québec, L.Q. 1991, c. 64.

RÉFÉRENCES

Monographies

BURNETT, J.A. et autres, *La nature aux abois – Les espèces menacées de disparition au Canada*, Ottawa, Éditions Broquets, 1989.

ENVIRONNEMENT Canada, *Fiche d'information : La bonne intendance*, site internet du Service canadien de la faune, à l'adresse suivante : http://www.cws-scf.ec.gc.ca/lpep/media/politique1_f.htm.

ENVIRONNEMENT CANADA, *Le plan canadien pour la protection des espèces en péril : une mise à jour*, Ottawa, Gouvernement du Canada, décembre 1999.

GIRAUDEL, C., *La protection conventionnelle des espaces naturels – en droit français et comparé*, Rapport final, Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, septembre 1997.

LONGTIN, B., *Vers une nouvelle servitude de conservation et une réforme de la fiscalité des espaces naturels – outils de protection des caractéristiques patrimoniales du Québec*, Montréal, Centre québécois du droit de l'environnement, 1995.

Article de revue

GIRARD, J.-F., « Conservation et biodiversité : un défi planétaire », [1996] 3 *R.E.J.*, 119.