

# Liste des avis et constats

## La protection de la biodiversité au Québec

### 3.1 Les orientations stratégiques du Québec

- ◆ La commission d'enquête constate que le gouvernement du Québec s'est fixé l'objectif d'augmenter la superficie d'aires protégées pour atteindre l'objectif de 17 % en milieu terrestre pour 2020 et qu'en date du 7 septembre 2018, le réseau d'aires protégées en milieu terrestre ne couvrait que 10,34 % du territoire de la province.

### 3.2 Les aires protégées

#### La notion d'aire protégée

- ◆ La commission d'enquête constate que le réseau d'aires protégées québécois vise à conserver à long terme le patrimoine naturel du Québec ainsi que les écosystèmes qui le composent afin de répondre aux besoins des générations actuelles et futures, et ce, en respect des Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées de l'Union internationale pour la conservation de la nature.

#### Les réserves écologiques

- ◆ La commission d'enquête constate que le statut de réserve écologique vise à sauvegarder de façon intégrale et permanente des milieux fragiles et rares au Québec et à conserver ces territoires dans leur état naturel. Il affirme ainsi la prédominance de l'objectif de conservation sur le potentiel d'exploitation de ressources.
- ◆ La commission d'enquête constate que les activités pouvant altérer les éléments constitutifs de la diversité biologique d'une réserve écologique, telles que les activités de chasse et les activités industrielles ou commerciales, y sont interdites.

#### Les activités à des fins d'étude scientifique

- ◆ La commission d'enquête constate qu'une autorisation de la ministre peut être obtenue pour que des études scientifiques soient menées dans une réserve écologique suivant des conditions strictes, notamment celles d'être liées aux objectifs de conservation de l'aire protégée, de démontrer la nécessité qu'elles aient lieu sur ce territoire et qu'elles soient de moindre impact sur les écosystèmes et sur les organismes vivants.

### 3.3 La modification de statut d'une aire protégée

#### Les motifs pouvant mener à une modification de statut

- ◆ La commission d'enquête constate qu'en vertu des *Lignes directrices pour la législation des aires protégées* de l'Union internationale pour la conservation de la nature, que le gouvernement du Québec s'est engagé à respecter, la décision de modifier le statut d'une aire protégée doit être justifiée par des circonstances exceptionnelles imprévues au moment de la désignation et cette modification doit être d'une importance primordiale et impérieuse pour l'intérêt national. La décision doit également être fondée sur des données scientifiques rigoureuses.
- ◆ La commission d'enquête constate que le gouvernement du Québec doit compenser la perte en superficie d'une aire protégée par la désignation ou la restauration de nouveaux sites dans son

réseau d'aires protégées, et ce, afin de respecter ses orientations stratégiques et ses engagements internationaux visant à augmenter la superficie d'aires protégées sur son territoire.

- ◆ La commission d'enquête constate que l'île Brion a été expropriée à des fins de constitution de réserve écologique et que toute modification de statut de cette aire protégée qui serait contraire aux objectifs de sa constitution pourrait être contestée.

#### Le processus de modification des limites d'un statut d'aire protégée au Québec

- ◆ La commission d'enquête constate que le processus de modification des limites d'une aire protégée est le même que celui qui s'applique lors d'une désignation et qu'il nécessite que plusieurs formalités légales et administratives pouvant s'échelonner sur deux ans soient remplies.

### Les enjeux liés à la demande de modification des limites de la réserve écologique

#### 4.1 Les aspects écologiques

##### L'environnement naturel de l'île Brion

- ◆ La commission d'enquête constate que l'île Brion, et plus particulièrement ses secteurs sablonneux, est un milieu naturel unique et fragile et qu'elle constitue un habitat pour plusieurs espèces floristiques et aviennes à statut de protection particulier.
- ◆ La commission d'enquête constate que des inventaires ponctuels du milieu naturel ont été effectués au cours des dernières années par différents ministères et par un organisme local. Toutefois, certaines données nécessaires à la compréhension globale du milieu et de son évolution restent manquantes.
- ◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis qu'une caractérisation faunique et floristique complète de l'île Brion, nécessaire à la compréhension de l'évolution de l'écosystème en place, devrait être effectuée en amont de toute prise de décision à l'égard d'une éventuelle modification de ses limites. Les données recueillies seraient essentielles à la mise à jour du plan de conservation de la réserve écologique.

##### La population de phoques gris

- ◆ La commission d'enquête constate que la population de phoques gris dans l'Atlantique nord-ouest est en forte croissance, particulièrement depuis les années 1980, dépassant les niveaux historiques. L'espèce n'est toutefois pas considérée comme étant en surpopulation par le ministère des Pêches et des Océans.
- ◆ La commission d'enquête constate la croissance rapide, depuis 2010, d'une colonie de phoques gris sur l'île Brion, qui constitue un site de reproduction maintenant établi.
- ◆ La commission d'enquête constate que l'abondante population de phoques gris a des impacts documentés sur l'écosystème marin, notamment sur la mortalité par prédation de certaines espèces de poissons de fond et l'incapacité de la population de morues à se rétablir dans le sud du golfe du Saint-Laurent.
- ◆ La commission d'enquête constate que les données sont actuellement insuffisantes pour évaluer les répercussions de la colonie de phoques gris en croissance sur l'écosystème de l'île Brion. Toutefois, les témoignages recueillis pointent vers de potentiels effets sur certaines espèces aviennes et végétales.

- ◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis qu'il est essentiel d'évaluer l'ensemble des répercussions de la colonie de phoques gris sur l'île Brion, et particulièrement sur l'écosystème littoral, qu'elles soient négatives ou positives, afin de disposer de données scientifiques permettant de soutenir toute prise de décision au regard de la réserve écologique. À cet égard, une collaboration entre les différents ministères responsables et l'appui de ressources universitaires complémentaires seraient essentiels.

### Le contrôle de la population de phoques gris

- ◆ La commission d'enquête constate que la gestion du phoque gris doit se faire à l'échelle de la population occupant le nord-ouest de l'Atlantique et que les mesures à prendre pour son contrôle doivent être déterminées globalement par le ministère des Pêches et des Océans.
- ◆ La commission d'enquête constate que la chasse au phoque gris à l'île Brion ne constituerait pas une solution en soi au problème global de prédation sur les poissons de fond dans le golfe du Saint-Laurent et qu'une amélioration locale des ressources halieutiques demeure hypothétique.
- ◆ La commission d'enquête constate que, dans le contexte d'une colonie se reproduisant en milieu terrestre, la saison hivernale serait optimale pour l'activité de chasse, bien que le phoque gris puisse être chassé à d'autres moments de l'année.
- ◆ La commission d'enquête constate que différentes avenues peuvent être examinées par le ministère des Pêches et des Océans dans le but d'augmenter le nombre de captures de phoques gris, par exemple en lien avec la période d'ouverture de la chasse ou la diversification des méthodes d'abattage.
- ◆ La commission d'enquête constate l'insuffisance d'information pour évaluer les effets d'une potentielle chasse au phoque sur les écosystèmes de l'île Brion.
- ◆ La commission d'enquête constate qu'une incertitude demeure quant au maintien de la colonie de phoques gris à l'île Brion, si une activité de chasse récurrente y était autorisée, et quant au seuil de captures approprié. La capacité d'adaptation et la mobilité de ces animaux laissent toutefois présager qu'elle se renouvellerait au fil du temps.
- ◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis qu'une évaluation plus exhaustive des impacts potentiels de la chasse sur les écosystèmes de l'île Brion et sur la colonie de phoques gris permettrait d'éclairer la prise de décision au regard de la réserve écologique. Il reviendrait au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de déterminer si la réalisation d'une recherche scientifique prévoyant le prélèvement de phoques sur l'île serait pertinente pour y parvenir et à quelles conditions. Le cas échéant, les ministères compétents, dont, au premier plan, le ministère des Pêches et des Océans, devraient y être associés.
- ◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis que, si la chasse au phoque était envisagée sur l'île Brion, les conditions permettant d'assurer la préservation de ses écosystèmes devraient être déterminées par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et par le ministère des Pêches et des Océans, en collaboration avec les autres ministères concernés et des représentants des chasseurs. Une surveillance étroite devrait également avoir lieu afin d'assurer le respect des conditions de chasse établies.

### L'intégrité écologique et les changements climatiques

- ◆ La commission d'enquête constate que la forte présence de phoques gris à l'île Brion s'inscrit à l'intérieur d'une problématique plus large qui inclut les changements climatiques auxquels l'humain

est confronté actuellement. La réserve écologique de l'Île-Brion n'est pas la seule aire protégée concernée par ces bouleversements dans un proche avenir. Toutefois, une gestion active peut être envisagée si certaines valeurs écologiques d'une aire protégée sont menacées, par exemple une espèce en situation de précarité.

◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis que, dans le contexte des changements climatiques, il est nécessaire de rester vigilant quant aux modifications et aux actions portées sur une aire protégée existante. À cet effet, les gestionnaires du réseau d'aires protégées doivent comprendre les transformations à l'œuvre pour s'outiller en ce qui a trait aux moyens et aux stratégies d'adaptation et se prononcer quant à la portée des actions à accomplir lorsque l'intégrité des valeurs écologiques d'une aire protégée est menacée.

## 4.2 Les aspects économiques

### Le contexte d'insertion

◆ La commission d'enquête constate que la municipalité des Îles-de-la-Madeleine a connu une croissance économique, notamment grâce à la pêche au homard et au tourisme, même si une vulnérabilité demeure. Elle observe également que la municipalité de Grosse-Île est dotée d'une économie monosectorielle qui est dépendante des ressources halieutiques.

◆ La commission d'enquête constate que la Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine a déployé d'importants efforts pour mieux comprendre son environnement et les problématiques insulaires. En l'occurrence, elle a relevé de manière concertée les obstacles au développement et les actions permettant de réduire sa vulnérabilité économique.

◆ La commission d'enquête constate que la création d'une nouvelle activité économique en période hivernale offrirait une avenue de développement pour les Madelinots.

### Le portrait sectoriel du phoque

◆ La commission d'enquête constate qu'il y a un nouvel intérêt pour la viande et l'huile comme produits issus du phoque et une orientation de la commercialisation vers le marché intérieur canadien.

◆ La commission d'enquête constate qu'il y a eu un investissement significatif du secteur public dans le but de bâtir un secteur économique du phoque au Québec, particulièrement aux Îles-de-la-Madeleine, malgré les incertitudes quant à l'approvisionnement et au potentiel commercial.

### Un approvisionnement de proximité

◆ La commission d'enquête comprend que les retombées économiques de la chasse au phoque profitent au plus grand nombre lorsque les colonies sont à proximité des Îles-de-la-Madeleine, donc plus accessibles à l'aide de petits bateaux, type d'embarcation qu'utilise la majorité des pêcheurs madelinots.

◆ La commission d'enquête constate que la distance des lieux terrestres de chasse permis, la taille des bateaux requis pour se rendre à ces sites et les techniques limitées de chasse en mer sont les principaux obstacles à l'essor de l'industrie. C'est dans ce contexte que l'accès à l'île Brion a été ciblé comme étant une contribution à la rentabilité, même si le volume demeure insuffisant pour permettre la production anticipée.

◆ La commission d'enquête constate que l'industrie du phoque répond à certains objectifs de développement et de diversification économique des Îles-de-la-Madeleine ainsi qu'une

réappropriation d'une activité significative pour les Madelinots, mais que son potentiel est encore incertain.

◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis que l'industrie du phoque constitue une avenue intéressante pour l'économie locale. Toutefois, le développement d'un secteur économique ne peut constituer un motif de modification du statut de protection d'une aire protégée à moins d'être justifié par des circonstances exceptionnelles imprévues au moment de sa désignation et qu'elles soient d'une importance primordiale et impérieuse pour l'intérêt national.

#### Les nuisances occasionnées par le phoque

◆ La commission d'enquête constate que l'accroissement de la population de phoques gris locale augmente la probabilité de détérioration des équipements de pêche et amenuise la qualité des conditions de pêche. Toutefois, une chasse au phoque à l'île Brion n'aurait pas nécessairement l'effet positif souhaité sur l'amélioration des conditions de pêche dans le secteur.

◆ La commission d'enquête constate qu'aucune étude ne permet de connaître les effets économiques locaux de la prédation du phoque gris sur les ressources halieutiques et les stratégies à mettre en place pour les atténuer restent à examiner.

#### 4.3 Les activités de gestion de l'île Brion

◆ La commission d'enquête constate que depuis quelques années, aucune organisation n'est liée par un protocole d'entente avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques visant à assumer le rôle de gestionnaire de la réserve écologique de l'Île-Brion et à assurer le respect de son programme éducatif.

◆ La commission d'enquête constate qu'en l'absence de partenaires responsables de la mise en œuvre du programme éducatif, de la disponibilité de l'information en lien avec la possibilité d'accès à l'île Brion ainsi qu'avec les activités qui peuvent y être exercées, le sentiment de dépossession est exacerbé chez les Madelinots.

◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis que la mise en œuvre d'un programme éducatif, outre le fait que celui-ci garantirait un accès à la réserve écologique et un service éducatif aux visiteurs, favoriserait aussi une surveillance effective sur l'île Brion par une présence régulière sur le territoire.

◆ La commission d'enquête constate que les activités de surveillance prévues au plan de conservation ne sont présentement pas mises en œuvre pour assurer une gestion adéquate de l'accès à la réserve écologique de l'Île-Brion.

◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis qu'un encadrement cohérent et efficace de l'accès à l'île Brion est primordial. Les règles d'accès, les limites de la réserve écologique ainsi que les activités permises doivent être établies et communiquées clairement. La surveillance de l'île doit également être assurée. Cet encadrement serait d'autant plus névralgique dans le cas où une chasse au phoque était envisagée.

### La démarche et les options

#### 5.1 La démarche décisionnelle

◆ **Avis** – Compte tenu du caractère permanent d'un statut de protection, des motifs pouvant mener à sa modification et du précédent qui serait créé, la commission d'enquête est d'avis que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques doit mener des

études scientifiques en amont de la prise de décision quant à une éventuelle modification des limites de la réserve écologique de l'Île-Brion, et ce, en partenariat avec les ministères responsables interpellés.

◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis qu'une caractérisation floristique et faunique de l'île Brion, particulièrement de l'écosystème littoral, doit être effectuée afin que les répercussions de la présence de la colonie de phoques gris sur les espèces soient évaluées. Si une menace à l'intégrité de la réserve écologique était relevée, une étude portant sur les méthodes de contrôle de la colonie pourrait être amorcée.

## 5.2 Les options de modulation du statut de protection

◆ La commission d'enquête constate que la désignation par un plan en vertu de l'article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* et la constitution d'une aire marine protégée permettent de maintenir un niveau de protection du territoire, d'inclure la chasse commerciale au phoque comme activité permise et de moduler le régime d'activités selon les paramètres choisis.

◆ La commission d'enquête constate que la chasse commerciale au phoque gris pourrait être permise à l'intérieur du plan de conservation d'une réserve de biodiversité à condition qu'elle soit orientée vers le bénéfice d'une communauté, tout en tenant compte de la capacité de support des écosystèmes. Toutefois, la pratique d'une chasse commerciale dans ce type d'aire protégée demeure sujette à interprétation.

◆ **Avis** – La commission d'enquête est d'avis que, si les limites de la réserve écologique de l'Île-Brion étaient modifiées, la nouvelle délimitation devrait être fixe dans le temps et les motifs à l'origine de la constitution de la réserve devraient être préservés. Une portion des plages, élément représentatif de l'archipel, devrait conserver son statut de réserve écologique et les effets sur les espèces sensibles devraient être évités.

## 5.3 Les paramètres de réalisation

◆ **Avis** – Si le gouvernement décidait de modifier le statut de protection d'une partie de la réserve écologique de l'Île-Brion, la commission d'enquête est d'avis que plusieurs paramètres seraient à prendre en considération :

1 – Toute modification à la réserve écologique de l'Île-Brion ne devrait pas fragiliser les objectifs de conservation initiaux de cette aire protégée. À cet égard :

- Le statut de réserve écologique devrait être conservé sur la plus vaste partie de l'île ;
- Tout retrait du statut de protection d'un secteur de la réserve écologique devrait être remplacé par un autre statut dit strict (catégories I, II ou III de l'Union internationale pour la conservation de la nature) ;
- Toute modification au statut d'un secteur de la réserve écologique devrait se faire sans perte nette de territoire protégé à l'échelle des Îles-de-la-Madeleine.

2 – Toute modification au statut de protection visant à autoriser une activité de chasse à l'île Brion devrait être menée à des fins de contrôle de la colonie de phoques gris de l'île dans la mesure où il serait démontré que celle-ci constitue une menace pour son intégrité et pour sa biodiversité. Ainsi, toute activité de chasse autorisée devrait répondre à des critères stricts élaborés pour le cas particulier de l'île Brion :

- Nombre de captures en rapport avec la population de l'île Brion ;
- Période de chasse prenant compte des objectifs de conservation de l'île (évitant les périodes sensibles des espèces aviennes, minimisant les impacts sur les milieux dunaires et sur la flore) et évitant les conflits d'usage avec le programme éducatif ;
- Secteurs de chasse fixes ne couvrant pas tous les secteurs sablonneux ;
- Méthodes d'abattage minimisant les impacts (récupération des résidus de chasse, nombre limité d'hommes, interdiction des véhicules tout-terrain, etc.).

3 – Les exigences relatives aux activités de chasse (secteurs, nombre de captures, périodes et méthodes) au phoque gris et spécifiques à l'île Brion devraient être claires et faciles à respecter par les chasseurs. Ainsi, l'élaboration de ces exigences devrait être assurée par le MELCC, le MPO et le milieu.

4 – Un suivi scientifique rigoureux et soutenu devrait être mené pour garantir que les objectifs de conservation soient maintenus malgré la présence humaine et que les activités de chasse aient un effet positif sur le contrôle de la population de phoques gris de l'île Brion.

5 – Un encadrement cohérent et efficace de l'accès et des activités pratiquées à l'île Brion devrait être défini et communiqué clairement, tant pour la réserve écologique que pour le secteur qui en serait retiré.