

Sommaire

La Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine a adressé, en août 2017, une demande au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) visant à moduler le statut de protection de l'île Brion afin que certaines activités soient encadrées, dont la gestion du phoque gris, dans le respect de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (LCPN). Plus spécifiquement, la Communauté maritime souhaite que les limites de la réserve écologique de l'Île-Brion soient modifiées et que le statut des zones de plage soit changé afin que la chasse au phoque gris puisse y être pratiquée. L'article 44 de la LCPN prévoit que la modification des limites d'une réserve écologique peut être décrétée par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Située sur le territoire de la municipalité de Grosse-Île, à 16 km de la pointe nord des Îles-de-la-Madeleine, l'île Brion est un territoire peu perturbé par les activités humaines et reconnu pour sa beauté et son patrimoine naturel. En 1987, dans le but de préserver le seul site représentatif de l'ensemble des caractéristiques naturelles des Îles-de-la-Madeleine, à l'exception des lagunes, le ministère responsable de l'environnement s'est porté acquéreur de l'île par expropriation et y a constitué une réserve écologique le 29 septembre 1988.

La réserve écologique de l'Île-Brion couvre une superficie de 6,5 km², soit 97 % de l'île. La superficie restante de 0,2 km² constitue un territoire hors réserve qui ne possède aucun statut de protection. L'exclusion de ce territoire visait à assurer, à la demande des Madelinots, un accès libre à une portion de l'île Brion. Actuellement, il est possible de se rendre sur l'île Brion sans autorisation, dans le secteur hors réserve. Cependant, les infrastructures en place ne sont pas jugées sécuritaires (quai et bâtiments).

La réserve écologique de l'Île-Brion a été la première au Québec à offrir des visites éducatives, et ce, depuis les débuts. Des partenariats avec le milieu local ont été développés par le Ministère afin qu'une surveillance y soit assurée et que des activités éducatives y soient maintenues. Les partenaires ont toutefois cessé leurs activités au cours des dernières années.

Pour accéder à la réserve écologique à des fins éducatives ou pour y faire de la recherche, une autorisation du MELCC est nécessaire. Toutefois, aucune surveillance régulière de la réserve n'est effectuée par le Ministère.

La chasse au phoque est une activité traditionnelle des Madelinots qui remonte à l'occupation de l'archipel, au 18^e siècle. Au vu de l'augmentation considérable du nombre de phoques gris présents sur certaines plages de l'île Brion au cours des dernières années, atteignant 4 400 individus à l'hiver 2016, plusieurs chasseurs aimeraient avoir accès à cette ressource. Or, la chasse au phoque est interdite à l'intérieur d'une réserve écologique. C'est

dans ce contexte que la Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine a soumis sa demande de modulation de la protection de ce territoire aux instances gouvernementales.

La tenue de la consultation publique

Afin d'éclairer la décision gouvernementale et en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le 15 août 2018, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) s'est vu confier, par la ministre du MELCC, le mandat de tenir une consultation afin que le public puisse s'exprimer sur les enjeux découlant de la demande de la Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine. Le président du BAPE a formé une commission d'enquête dont le mandat a débuté le 24 septembre 2018 pour une durée de trois mois et devant faire rapport à la ministre au plus tard le 21 décembre 2018.

Les opinions, les préoccupations et les avis des participants

Le statut et les limites de la réserve écologique

Plusieurs participants à la consultation publique se sont prononcés pour le maintien du statut de réserve écologique sur le territoire de l'île Brion. Néanmoins, ils demandent que les limites de la réserve soient modifiées afin que des zones de plage y soient soustraites pour que la chasse au phoque gris y soit permise. Plusieurs ont souligné l'importance d'apporter une réponse rapide et modulée au fil du temps à la prolifération des phoques sur l'île Brion. D'autres considèrent qu'un changement de statut d'une partie de la réserve écologique constituerait un recul dans la pérennité de la protection des aires protégées au Québec dans l'unique but d'apporter une réponse à une problématique éphémère. Certains s'y opposent, estimant que les options proposées par le Ministère, lesquelles permettraient une chasse commerciale au phoque gris, contreviendraient aux lois en vigueur, notamment celle qui encadre la constitution et la gestion des réserves écologiques au Québec, ainsi qu'aux lignes directrices de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

L'encadrement et la gestion

Des citoyens ont souligné la désuétude du plan de conservation et du programme éducatif de la réserve écologique de l'île-Brion et ont demandé qu'ils soient actualisés en collaboration avec les partenaires du milieu. De plus, ils souhaitent qu'une gestion intégrée de la réserve écologique soit mise en œuvre, toujours en collaboration avec la communauté. Par ailleurs, d'autres ont fait le constat que peu de recherches ont été menées sur l'île Brion depuis la création de la réserve et ont insisté sur la nécessité que des études sur divers aspects de l'île soient réalisées. À cet effet, certains estiment qu'il faudrait réaliser un projet scientifique, qui s'échelonnerait sur quelques années, pour étudier la répartition de la colonie de phoques gris et évaluer l'impact de sa présence sur les habitats de l'île.

Le patrimoine et les infrastructures

Des résidents, autant de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine que de celle de Grosse-Île, ont exprimé leur attachement et les liens traditionnels développés avec l'île Brion en raison notamment des activités de subsistance et de loisirs que la population y a exercées à travers le temps. Selon plusieurs, la possibilité de l'exclusion de toute présence humaine sur l'île a été vécue par la population comme une dépossession d'une partie de son territoire. C'est ainsi que le Ministère a prévu un secteur hors réserve afin que des activités récréatives puissent avoir lieu sur l'île. Plusieurs ont souligné l'état de dégradation avancé des infrastructures et de la signalisation dans ce secteur ainsi que le sentiment d'abandon qui s'en dégage. Ils insistent sur la nécessité que des investissements y soient consacrés rapidement et de manière soutenue.

La fréquentation du territoire protégé

Certains participants ont mentionné avoir observé une fréquentation non autorisée de la réserve écologique, notamment durant la période estivale. Selon eux, l'absence de représentant du Ministère, l'accès à l'aide d'embarcations individuelles et l'état de la signalisation en seraient les causes. Ils estiment que la décision de retirer le statut de protection sur une partie du territoire devrait être examinée avec prudence puisque plusieurs autres activités, autres que la chasse, pourraient y être exercées.

Les aires protégées et le mandat du BAPE

Des intervenants ont exposé différents points de vue quant à la manière dont devraient se faire la conservation et l'application des différents statuts d'aires protégées au Québec. À ce sujet, un organisme recommande que certaines approches récentes, qui reconnaissent l'humain comme partie intégrante des écosystèmes, soient adoptées. Selon lui, il a été démontré qu'une approche participative permettant un engagement significatif des communautés locales mène à une meilleure gestion et à l'atteinte des objectifs de conservation.

De leur côté, des participants opposés à la modification du statut de la réserve écologique de l'Île-Brion estiment que le présent mandat n'aurait jamais dû être soumis au BAPE puisque le ministre a le pouvoir de refuser la requête d'autorisation de la chasse au phoque dans une réserve écologique. Le Ministère a, selon eux, le mandat de conserver et de faire respecter les obligations des statuts juridiques attribués à des territoires protégés et n'a donc pas le mandat d'apporter des solutions à des problématiques sociales ou économiques.

Le phoque gris

Les impacts de la présence du phoque gris

Des participants ont mis en lumière l'accroissement rapide de la population de phoques gris dans le secteur des Îles-de-la-Madeleine et de l'île Brion, ainsi que ses impacts sur la pêche. Plusieurs pêcheurs ont fait état des nuisances dont les phoques seraient responsables. Ceux-ci mangent le poisson capturé dans les engins de pêche et endommagent l'équipement. Cela occasionne des coûts non négligeables ainsi que des pertes de temps. Des pêcheurs se disent contraints d'éviter certains secteurs de pêche situés autour de l'île Brion. De plus, l'augmentation de la population de phoques gris serait responsable, du moins en partie, de la raréfaction de certaines espèces de poissons traditionnellement pêchées dans le secteur des Îles-de-la-Madeleine.

Par ailleurs, des chasseurs indiquent qu'en raison de la prolifération de phoques gris sur certaines plages, des individus se rendent dans les boisés avoisinants, entre autres pour y mettre bas. En raison de leur poids, les phoques endommageraient ainsi la végétation. Enfin, des Madelinots suggèrent de poursuivre les études sur cette colonie de phoques afin de déterminer des objectifs plus clairs quant aux solutions à apporter.

La chasse au phoque gris

Certains participants se sont prononcés pour l'autorisation de la chasse au phoque gris à l'île Brion et souhaitent qu'elle fasse l'objet d'une surveillance et d'un suivi. Des chasseurs soulignent les difficultés inhérentes à la chasse en mer. En raison de sa proximité avec les Îles-de-la-Madeleine et de sa facilité d'accès, l'île Brion devient un site de prédilection.

D'autres déplorent le peu d'information sur les modalités d'une telle chasse et sur ses effets potentiels sur les espèces floristiques et sur l'habitat des oiseaux à statut précaire de la réserve écologique. Pour certains, le manque d'information ne doit pas être un prétexte à l'inaction. D'autres affirment que la mise au point de nouvelles techniques de chasse en mer permettrait de poursuivre cette activité traditionnelle en limitant les impacts sur les écosystèmes de l'île Brion.

L'économie des Îles-de-la-Madeleine

Des intervenants ont mis l'accent sur la nécessité de diversifier l'économie des Îles-de-la-Madeleine. La communauté souhaite ainsi profiter de l'apport d'une ressource en phoques gris abondante et accessible afin de soutenir le développement de l'industrie. Contraints de se rendre en Nouvelle-Écosse pour assurer l'approvisionnement en phoques gris des entreprises locales, ils estiment que, dans une perspective de développement durable, l'accès à une ressource renouvelable et disponible à proximité réduirait significativement les coûts d'approvisionnement pour les chasseurs ainsi que pour les entreprises de transformation.

Les enjeux analysés par la commission d'enquête

La modification de statut d'une aire protégée

Le gouvernement du Québec s'est engagé à respecter les *Lignes directrices pour la législation des aires protégées* de l'UICN. En vertu de ces lignes directrices, la décision de modifier le statut d'une aire protégée doit être justifiée par des circonstances exceptionnelles imprévues au moment de la désignation. Cette modification doit être d'une importance primordiale et impérieuse pour l'intérêt national. De plus, le gouvernement du Québec doit compenser toute perte de superficie d'une aire protégée par la désignation ou par la restauration de nouveaux sites dans son réseau d'aires protégées afin de respecter ses orientations stratégiques et ses engagements internationaux visant à augmenter la superficie d'aires protégées sur son territoire. Une telle modification créerait un précédent qui pourrait avoir des effets sur l'intégrité du réseau d'aires protégées du Québec. Au regard du principe de *précaution* dans une perspective de développement durable, la commission d'enquête estime que la décision de modifier les limites de la réserve écologique de l'Île-Brion doit être fondée sur la démonstration que sa biodiversité est menacée et doit être établie sur la base de données scientifiques rigoureuses.

Les aspects écologiques

L'île Brion, et particulièrement ses secteurs sablonneux, est un milieu naturel unique et fragile et constitue un habitat pour plusieurs espèces floristiques et aviennes en situation précaire. Toutefois, même si certains inventaires du milieu naturel ont été effectués au cours des dernières années, des données pour dresser un portrait à jour du milieu et comprendre son évolution restent manquantes. À cet effet, la commission considère qu'une caractérisation faunique et floristique complète de l'île Brion devrait être effectuée en amont de toute prise de décision à l'égard d'une éventuelle modification de ses limites.

Bien que la population de phoques gris du nord-ouest de l'Atlantique soit en forte croissance, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) ne considère pas qu'il y ait surpopulation. Selon le Ministère, la croissance de la colonie de phoques gris à l'île Brion serait liée principalement à l'évolution des conditions hivernales puisque, auparavant, l'île était entourée d'un couvert de glace qui s'est amenuisé au fil du temps. L'absence d'occupation humaine et l'accessibilité de l'île pour les phoques y ont permis l'établissement graduel d'un site de reproduction. En effet, avec la réduction du couvert de glace sur l'ensemble de l'habitat du phoque gris au cours des dernières décennies, la reproduction de l'espèce s'est déplacée de la banquise vers le milieu terrestre, principalement sur des îles isolées.

Le MPO a documenté les impacts sur l'écosystème marin, notamment sur la mortalité de certains poissons de fond ainsi que sur le rétablissement de la morue dans le sud du golfe du Saint-Laurent. Toutefois, la commission juge essentiel d'évaluer l'ensemble des répercussions que la présence de la colonie de phoques gris a sur l'écosystème de l'île

Brion, particulièrement sur son littoral, afin d'acquérir les données scientifiques qui soutiendraient toute prise de décision sur la réserve écologique.

Le MPO considère que la gestion de la population grandissante de phoques gris doit se faire à l'échelle de la population du nord-ouest de l'Atlantique. Ainsi, une chasse au phoque gris à l'île Brion ne réglerait pas à elle seule le problème, plus global, de prédation sur les poissons de fond dans le golfe du Saint-Laurent. De plus, une amélioration locale des ressources halieutiques serait hypothétique.

La chasse commerciale au phoque gris demeure le meilleur moyen de contrôler la population. La commission constate que, dans un contexte de colonie se reproduisant en milieu terrestre, la saison hivernale serait optimale pour l'activité de chasse et que différentes avenues, notamment des méthodes de chasse, peuvent être examinées par le MPO dans le but d'augmenter le nombre de captures de phoques gris.

De plus, afin d'éclairer la prise de décision au regard de la réserve écologique, la commission est d'avis qu'une évaluation exhaustive des impacts potentiels de la chasse sur les écosystèmes de l'île Brion et sur la colonie de phoques gris devrait être faite. Si la chasse au phoque y était autorisée, les conditions permettant d'assurer la préservation de ses écosystèmes devraient être déterminées par le MELCC et par le MPO en collaboration avec les autres ministères concernés ainsi que des représentants des chasseurs. Une surveillance étroite devrait également avoir lieu afin de garantir le respect des conditions de chasse établies.

Par ailleurs, la commission constate que la forte présence de phoques gris à l'île Brion s'inscrit à l'intérieur d'une problématique plus large, liée notamment aux changements climatiques. Dans ce contexte, il est nécessaire de rester vigilant quant aux modifications et aux actions portées à une aire protégée existante. À cet effet, les gestionnaires du réseau d'aires protégées devront saisir l'ampleur des transformations climatiques en cours pour s'outiller en ce qui a trait aux moyens et aux stratégies d'adaptation et se prononcer sur la portée des actions à accomplir lorsque l'intégrité des valeurs écologiques d'une aire protégée est menacée.

Les aspects économiques

Les produits issus du phoque, tels que la viande et l'huile, suscitent un intérêt grandissant et leur commercialisation s'oriente vers le marché intérieur canadien. En plus de constituer une réappropriation d'une activité significative pour les Madelinots, l'industrie du phoque offrirait une avenue de diversification de l'économie des Îles-de-la-Madeleine. Toutefois, son potentiel demeure incertain. Les principaux obstacles à l'essor de l'industrie sont la distance des lieux terrestres de chasse permis, la taille des bateaux requis pour se rendre à ces sites et les techniques limitées pour la chasse en mer. L'accès à l'île Brion a donc été ciblé comme une source d'approvisionnement importante pour la rentabilité de l'activité de transformation, même si insuffisante à la production anticipée. Par ailleurs, les pêcheurs subissent les effets

de la prédation du phoque dans leurs secteurs de pêche, plus particulièrement ceux de Grosse-Île, une municipalité dépendante des ressources halieutiques.

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 activités de gestion de l'île Brion

La communauté madelinienne a toujours eu pour objectifs de conserver l'environnement naturel de l'île Brion et d'y mettre en place une gestion participative. Ainsi, la mise en œuvre du programme éducatif au sein de la réserve écologique de l'Île-Brion était un moyen de valoriser ce milieu exceptionnel, de dégager un sentiment de fierté chez les Madelinots et de mieux comprendre les objectifs de conservation d'une réserve écologique. Ce programme éducatif permettrait aussi un accès à la réserve écologique, offrirait un service éducatif aux visiteurs et favoriserait une surveillance effective sur l'île Brion par une présence régulière sur le territoire.

L'absence d'un partenaire responsable de la mise en œuvre du programme éducatif ne permet pas d'assurer une gestion adéquate de l'accès à la réserve écologique de l'Île-Brion. Le rétablissement d'un encadrement cohérent et efficace de l'accès est par conséquent 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 y était envisagée.

La conclusion de la commission d'enquête

En vertu des lignes directrices de l'UICN, la décision de modifier le statut de protection d'une partie de la réserve écologique de l'Île-Brion dans le but d'y permettre la chasse au phoque gris devrait notamment reposer sur des justificatifs et des données scientifiques. Cette décision doit être prise sans perdre de vue le caractère permanent de l'assignation d'un statut d'aire protégée ainsi que le précédent que pourrait créer sa modification pour le réseau québécois. La nécessité d'agir avec prudence est d'autant plus pertinente dans le contexte des changements climatiques. Ainsi, la commission d'enquête est d'avis que des études scientifiques doivent être menées par le MELCC en partenariat avec les ministères responsables interpellés en amont de la prise de décision avant une éventuelle modification des limites de la réserve écologique. La chasse pourrait être envisagée si, au terme de ces études, il était constaté que le phoque constitue effectivement une menace à l'intégrité écologique de l'aire protégée et que la chasse pratiquée selon des conditions établies permettrait de contrôler la colonie sans porter préjudice aux objectifs de conservation associés au statut de réserve.

Plusieurs options sont possibles en vue de permettre la chasse au phoque à l'île Brion : le retrait du statut de protection pour les zones de plage, la désignation d'un milieu naturel en vertu de l'article 13 de la LCPN, la constitution d'une aire marine protégée ou la création d'une réserve de biodiversité. La désignation par un plan en vertu de l'article 13 de la LCPN 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. Quant à la réserve de biodiversité, la chasse commerciale au phoque gris pourrait être permise à l'intérieur du plan de conservation 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.

Enfin, si une modification du statut de protection d'une partie de la réserve écologique de l'Île-Brion était approuvée par le gouvernement, la commission d'enquête considère 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'UICN) et 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 aux seules fins de contrôle de la population de phoques gris de l'île dans la mesure où celle-ci constitue une menace pour son intégrité et sa biodiversité. Ainsi, toute activité de chasse autorisée devrait répondre à des critères stricts élaborés pour le cas particulier de l'île Brion.
3. Les exigences relatives aux activités de chasse 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 et le MPO en collaboration avec des représentants des chasseurs.
4. Un suivi scientifique rigoureux et soutenu devrait être mené pour s'assurer 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 colonie 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.