

SOCIÉTÉ POUR LA NATURE ET LES PARCS DU CANADA
(SNAP)

PROJET DE LOI S-210

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA CAPITALE NATIONALE

MÉMOIRE AU

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'ÉNERGIE, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES

27 MARS 2007

MURIEL HOW, PRÉSIDENTE, COMITÉ DU PARC DE LA GATINEAU, SNAP, VALLÉE
DE L'OUTAOUAIS
DOUGLAS ANIONS, VICE-PRÉSIDENT, SNAP, VALLÉE DE L'OUTAOUAIS

INTRODUCTION

Honorables sénateurs, la section de la vallée de l'Outaouais de la Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP-VO) est heureuse d'avoir l'occasion de comparaître devant le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Les recommandations contenues dans notre mémoire appuient sans réserve l'adoption du projet de loi S-210. Nous croyons qu'il s'agit là d'un projet unique et réalisable.

QUI NOUS SOMMES

La SNAP a été fondée en 1963 sous le nom originel d'Association des parcs nationaux et provinciaux du Canada. Elle s'est donné pour mission de préserver le patrimoine naturel du Canada (1) en contribuant à la création de nouvelles réserves intégrales protégées pour la conservation de la diversité et la protection de la santé des écosystèmes naturels; (2) en aidant à voir à ce que les écosystèmes naturels soient bien protégés de manière à assurer la viabilité à long terme des populations d'espèces indigènes et le bon fonctionnement des processus écologiques naturels; et (3) en soutenant des méthodes de gestion des terres et des ressources naturelles saines d'un point de vue écologique aux abords des aires naturelles protégées et entre elles. Notre mission bénéficie de l'apport financier de quelque 17 000 personnes d'un océan à l'autre et de celui de fondations et d'entreprises qui financent des programmes et projets additionnels. Nous avons des bureaux dans toutes les provinces et tous les territoires, sauf l'Île-du-Prince-Édouard et le Nunavut. Outre un personnel de plus de cinquante personnes distribué dans l'ensemble du pays, nous pouvons compter sur l'appui et la compétence de centaines de bénévoles, dont certains parmi les défenseurs de l'environnement les plus accomplis du Canada.

La section de la vallée de l'Outaouais de la SNAP organise des campagnes et projets de conservation qui touchent principalement l'est de l'Ontario et l'ouest du Québec. Elle a néanmoins participé aussi aux campagnes pour la création du parc national Nahanni et pour la protection de nombreuses autres aires naturelles dans tout le Canada. Elle a été créée en 1969 par un groupe de personnes déterminées à défendre le parc de la Gatineau contre un important projet de mise en valeur. Depuis, elle fait valoir l'importance de préserver le parc pour les générations futures et défend le principe que la conservation de la nature dans le parc de la Gatineau doit l'emporter sur les activités récréatives et l'aménagement des terres à l'intérieur des limites du parc.

CONTEXTE

D'une superficie de 363 kilomètres carrés, le parc de la Gatineau est le plus vaste et le plus important parc jouxtant une grande ville canadienne, et c'est l'un des rares grands parcs du monde situé à proximité d'une capitale nationale. En dépit de son riche patrimoine naturel et culturel, le parc n'a pas encore le statut de zone protégée. Pourquoi? Difficile à dire, mais il ne fait aucun doute que les raisons de cet état de choses, étalées sur plus d'une centaine d'années, sont de plus en plus complexes et interreliées. Le statu quo persiste, décennie après décennie, en raison d'une absence de volonté politique. Dans un sondage réalisé par Decima Research pour le compte de l'*Ottawa Citizen* en 2006, plus de 80 % des personnes interrogées ont dit souhaiter que le parc de la Gatineau devienne un parc national, sans doute parce qu'il bénéficierait ainsi d'une meilleure protection. Nous ne sommes pas venus ici pour spéculer sur cette complexe question. Nous espérons néanmoins défendre le parc de la Gatineau et offrir des solutions à cette situation paradoxale.

Dans le Plan directeur de 2005 du parc de la Gatineau, la CCN a écrit que, depuis 1995, le parc de la Gatineau « semble être devenu plus morcelé et isolé sur le plan écologique [...] il y a un risque réel de perte d'habitat et d'interruption des processus naturels [...] il s'ensuit des conflits qui risquent

d'amoinrir l'agrément tiré des activités récréatives [...] la situation témoigne de la nécessité de passer à des activités de conservation [...] et de protéger le parc pour les générations futures. Pour mettre en œuvre le nouveau Plan directeur, il faudra que soient modifiés les actions et comportements de toutes les parties concernées, y compris la CCN, ses partenaires et les visiteurs du parc, et encourager de nouvelles attitudes axées sur la conservation de l'écosystème [traduction]. »

La SNAP partage ces préoccupations et est de plus en plus alarmée par le rythme de l'aménagement urbain, notamment de la construction de nouvelles routes et de nouveaux édifices qui se poursuit sans relâche dans le parc. En outre, le parc est en train d'être rapidement encerclé par des quartiers résidentiels et des services connexes, et les zones tampons sont en train de disparaître à jamais. Dans le mémoire que nous avons présenté à l'occasion de la revue du mandat de la CCN, nous avons formulé les recommandations suivantes : (1) que le parc de la Gatineau devienne le parc national de la Gatineau aux termes de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et (2) que la gestion du parc soit en conséquence confiée à Parcs Canada. Nous ne faisons pas d'illusions : la tâche sera difficile. Nous n'oublions pas que cette solution a été proposée dès 1912 quand le commissaire des parcs du Dominion, James Harkin, a fait une proposition similaire.

Le *Plan de la capitale du Canada* produit par la CCN pour le gouvernement fédéral en 1999 énonce les principes de gestion et les lignes directrices visant les principaux éléments de la capitale, dont le parc de la Gatineau. On y fait valoir que le parc de la Gatineau devrait être administré comme une zone protégée de catégorie II de l'Union mondiale pour la nature. Cette décision est reflétée dans d'autres documents produits par la CCN, notamment dans le Plan directeur du parc de la Gatineau. Une zone de catégorie II est l'équivalent d'une aire de patrimoine naturel gérée d'abord en vue de la préservation de l'environnement et ensuite seulement pour y permettre des activités récréatives (un régime de gestion équivalent à celui d'un parc national). La SNAP souscrit vivement à cet objectif, mais est d'avis que la gestion actuelle du parc ne correspond pas encore à cet objectif élevé. On continue de planifier et de construire des routes; des terrains situés dans le parc continuent d'être loués, vendus et aménagés. Les deux derniers plans directeurs font état de la nécessité d'une protection législative, mais rien n'a encore été fait dans ce sens ou si peu.

Selon notre vision, la gestion du parc de la Gatineau se fera dans le respect de ses écosystèmes régionaux, grâce à une tribune où les décisions de gestion seront prises, en bout de ligne, dans un souci d'aménagement du territoire à l'intérieur des vastes espaces avoisinant le parc. Le parc devrait être une aire centrale protégée, reliée à d'autres aires protégées par des zones tampons et des corridors. Au rythme actuel des changements, le parc risque de devenir rien de plus qu'une autre « ceinture de verdure » ratée encerclée par une zone urbaine de plus en plus tentaculaire. La CCN ne semble pas avoir le mandat et les ressources spécialisées nécessaires pour engager de multiples partenaires dans une « vaste approche écosystémique » à l'égard de la planification régionale. Dans les documents plus récents comme le Plan directeur du parc de la Gatineau (CCN, 2005b), la préservation des principaux corridors écologiques semble susciter un certain intérêt, mais très peu d'efforts sont faits pour acquérir des propriétés privées stratégiques à l'intérieur ou à l'extérieur du parc.

La CCN gère un vaste portefeuille de biens immobiliers, notamment des promenades, des immeubles et des ponts (Champlain, Portage et Alexandra). Les terres domaniales louées à bail, les terrains aéroportuaires et plusieurs grands complexes industriels et gouvernementaux, de même que le Pavillon Canada-Monde (maintenant fermé en raison d'un manque de financement) font tous partie de ce portefeuille. Plus intéressant encore, elle a hérité de la responsabilité des six résidences officielles de la région de la capitale nationale, dont certaines datent des beaux jours des barons du bois (aux environs de 1850). Un montant de l'ordre de 30 millions de dollars sera nécessaire pour effectuer les travaux de réfection essentiels à la préservation de ces résidences considérées comme des édifices à valeur

patrimoniale. Tout ceci pour dire que l'entretien de nombreuses structures et de nombreux édifices importants impose une lourde responsabilité à la CCN qui doit trouver le financement nécessaire à cette fin.

La Commission de la capitale nationale est une société d'État qui est aussi *mandataire de Sa Majesté*. Elle est donc assujettie à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les budgets de fonctionnement de la CCN ont souffert des compressions effectuées par le gouvernement fédéral et d'autres facteurs. En 1990, les fonds consentis par le gouvernement pour les dépenses en immobilisations étaient inférieurs de 6 millions de dollars aux besoins. La CCN a utilisé 6 millions de dollars par année du produit de la vente de « terrains excédentaires » pour financer de grands travaux comme la reconstruction du pont Champlain (document de la CCN intitulé *Le passé, le présent et l'avenir*, octobre 2006)

Dans son *Schéma d'aménagement des terrains fédéraux* (1988), la CCN établit le concept de Masse des terrains d'intérêt national. En plus de recenser les terrains fédéraux, ce document dresse apparemment la liste des terrains excédentaires selon le mandat de la CCN et pouvant être mis en vente. Les règles du Conseil du Trésor autorisent la CCN à garder le produit de la vente de terrains; ce qui constitue une puissante motivation à vendre. La quantité de terrains excédentaires pouvant être vendus n'est pas illimitée, de sorte que la CCN risque bientôt de se retrouver à court de propriétés à vendre. Un grand nombre de propriétés « excédentaires » de la CCN sont actuellement menacées. La vente de terres domaniales est très controversée et se heurte à une vive opposition, comme en témoigne le fort mouvement de résistance qui s'est organisé lorsque la populaire ferme Moffat située à Ottawa le long du canal Rideau a été vendue à des promoteurs immobiliers.

URGENT BESOIN D'UNE LOI POUR PROTÉGER LE PARC

Comme il est précisé dans le préambule du projet de loi S-210, le parc de la Gatineau est le seul parc fédéral d'importance qui ne bénéficie pas de la protection de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et dont les limites ne sont pas fixées ou régies par une loi fédérale... et dont des zones pourraient être retranchées sans examen ou approbation du Parlement.

De plus, il semble très douteux que le parc de la Gatineau soit effectivement considéré comme un vrai parc aux yeux de la Loi, et la gestion du parc n'est assujettie à aucune disposition législative précise. Le premier ministre Mackenzie King avait envisagé d'appuyer la création d'un parc national à la fin des années 1930, mais il semble qu'aucune mesure en ce sens n'a été prise par le Parlement (aucun décret n'a été présenté). En 1973, le gouvernement du Québec a déclaré le parc sanctuaire de chasse provincial et a autorisé les agents de conservation de la CCN à faire appliquer les lois sur la chasse à l'intérieur des limites du parc. La CCN était, par la même occasion, autorisée à gérer les terres du parc appartenant à la province. C'est là la plus importante différence entre la gestion du parc de la Gatineau et celle des autres terres relevant de la responsabilité de la CCN, comme la Ceinture de verdure à Ottawa. Une description des bornes et limites est donnée dans la loi provinciale sur la conservation de la faune.

La *Loi sur la capitale nationale* fait rarement mention du parc de la Gatineau, mais confère de vastes pouvoirs à la CCN pour ce qui est de l'acquisition, de la détention, de l'aménagement et de la cession de propriétés dans la région de la capitale nationale. En fait, en vertu du paragraphe 12.1 (1) de la Loi, les autres ministères qui projettent de vendre des terrains doivent obtenir l'approbation préalable de la CCN. Aucune description juridique du parc de la Gatineau ne semble être annexée à la Loi; ce qui incite à croire que le parc de la Gatineau Park n'a pas été officiellement créé par le Parlement. La conduite des activités de la Commission est régie par des règlements administratifs et des règles afin de protéger les biens, de maintenir l'ordre et de prévenir les accidents sur toutes les terres relevant de sa responsabilité. Sur les

instances de la SNAP, la CCN s'est montrée intéressée à améliorer le cadre législatif applicable au parc de la Gatineau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Établissement des limites

Il semble évident qu'il faille arpenter, cartographier et décrire soigneusement par mesurage et délimitation toute aire protégée, et en marquer ensuite les limites sur le sol. C'est ainsi que l'on procède normalement pour délimiter les nouveaux parcs nationaux, mais ce n'est pas ce que l'on aurait fait dans le cas du parc de la Gatineau. Il s'agit pourtant d'une procédure essentielle puisque les différents utilisateurs, y compris les chasseurs, les trappeurs, les promeneurs et, bien sûr, les agents de conservation du parc, ont besoin d'en connaître les limites!

La CCN et d'autres avant elle s'occupent du secteur désigné sous le nom de parc de la Gatineau depuis au moins le début des années 1900 et sont les dépositaires de tous les dossiers historiques et les levés relatifs à cette aire protégée. Ces organismes jouissent aussi du savoir-faire et de la technologie nécessaires pour effectuer des arpentages en bonne et due forme, préparer une description par mesurage et délimitation et dresser des cartes.

Par conséquent, la SNAP est fortement en faveur du projet de loi S-120, qui préconise une délimitation claire du territoire du parc de la Gatineau à partir des informations les plus récentes.

Étendre les limites du parc

La SNAP souhaiterait que la CCN achète les propriétés privées dans le parc et elle est extrêmement déçue de voir le peu de progrès accomplis par cette dernière dans ce dossier après s'être montré intéressée par la question dans divers documents de planification. Certains terrains provinciaux ont été cédés par décret en 1973, mais le statut de ces terrains demeure incertain à ce jour. En 1994, dans le cadre d'un accord avec la Communauté urbaine de l'Outaouais prévoyant un échange de terrains et de sommes d'argent, la province de Québec a cédé à la CCN un domaine important dans le secteur du ruisseau Meech. Encore là, on ne sait pas exactement s'il y a une partie de ce domaine qui se trouve dans les limites du Parc, et laquelle, ni quelles sont les conditions qui s'y rattachent.

Des résidences et des chalets sont apparus autour du lac Meech et du lac Kingsmere au cours des années, faute d'avoir acheté quand c'était le temps les terrains sur lesquels ils sont érigés. Au cours des 70 dernières années, les occasions d'acheter ces propriétés à des prix raisonnables n'ont pas manqué, mais la CCN a négligé d'investir les millions de dollars tirés de la vente de terrains excédentaires dans l'achat de ces propriétés dans les limites du parc de la Gatineau.

Une parcelle de terrain extrêmement importante est actuellement à vendre sur le chemin de la Montagne, à l'intérieur ou à côté du parc de la Gatineau. Ce terrain, dit Radmore, constitue un exemple parfait de bien immobilier que l'on se doit d'acquérir de toute urgence avant que les promoteurs immobiliers ne s'en emparent. Si le gouvernement n'agit pas maintenant, il pourrait être le site du premier développement domiciliaire dans le parc. Un des propriétaires du terrain nous a indiqué que la CCN ne déboursait pas plus que la juste valeur au marché. Il faut savoir reconnaître les priorités et agir rapidement. Or, si la CCN semble très habile à vendre des terrains, elle a bien du mal à en acquérir.

Par conséquent, la SNAP aimerait voir naître un programme spécial consacré à l'acquisition de terrains privés à l'intérieur et en bordure du parc de la Gatineau. Le gouvernement fédéral devrait

affecter des fonds à cette fin en s'assurant qu'ils ne restent pas dans les coffres de la CCN. Toutes les sommes provenant de la vente de terrains excédentaires devraient être automatiquement versées dans un fonds d'acquisition de terrains servant aux achats prioritaires de biens immobiliers importants.

Interdire la vente de terrains publics fédéraux situés à l'intérieur ou en bordure du parc de la Gatineau

La population n'est pas tellement au courant du répertoire des terrains fédéraux, ni des terrains qui sont jugés excédentaires et mis en vente. Il est nécessaire, paraît-il, de garder ces informations confidentielles pour que la CCN puisse soutenir la concurrence. Les frontières du parc sont très floues, surtout dans les secteurs que l'on voudrait exploiter, comme la vallée du Ruisseau-Meech. Certains terrains auraient été exclus du parc en 1997-1998, à l'occasion d'un soi-disant « exercice de rationalisation des limites ».

Par conséquent, la SNAP aimerait qu'on décrète un moratoire permanent sur la vente des terrains publics fédéraux faisant partie ou en bordure du parc de la Gatineau, à moins que la vente soit nettement dans l'intérêt du parc. La SNAP demande également que les données du répertoire des terrains fédéraux autour du parc de la Gatineau, dans les limites qu'on lui connaît, soient rendues publiques. Elle aimerait aussi qu'on établisse un plan stratégique d'acquisition de terrains favorisant la création de corridors et de zones tampons.

Protection de l'intégrité écologique

Cela fait près de 40 ans que la SNAP parle à la CCN du besoin d'éviter une surexploitation et une fragmentation excessive du parc de la Gatineau. Au cours des dernières années, notre organisme a particulièrement insisté sur la nécessité d'adopter une loi en ce sens. Les plans d'aménagement du parc de la Gatineau étaient loin de fournir la protection nécessaire. On a construit des artères importantes et on continue de procéder à d'autres aménagements malgré les belles intentions qui y étaient exprimées.

Par conséquent, nous prions le Comité d'appuyer les deux amendements qui suivent.

Le premier amendement s'inspire du paragraphe 4(1) de la Loi sur les parcs nationaux du Canada :

Le parc de la Gatineau est créé à l'intention du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances; il doit être entretenu et utilisé conformément à la présente loi et aux règlements de façon à rester intact pour les générations futures.

Le second s'inspire du paragraphe 8(2) de la même loi :

La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité de la Commission pour tous les aspects de la gestion du parc.

Aire de conservation de catégorie II (UICN)

Le *Plan de la capitale du Canada* et le plan directeur du parc de la Gatineau (CCN, 2005b) confirment que la CCN gèrera le parc de la Gatineau comme une aire protégée de catégorie II, selon l'Union mondiale pour la nature (UICN). Il s'agit d'un engagement de taille de la part de la CCN, qui indique que celle-ci est prête à accorder au parc de la Gatineau la même protection qui est offerte à un parc national similaire.

Par conséquent, la SNAP souhaite faire fond sur cet engagement en proposant l'ajout d'une disposition à cet effet, sous forme d'amendement à la Loi sur la capitale nationale.

Proclamation du parc de la Gatineau

Des documents historiques nous apprennent que le premier ministre Mackenzie King était intéressé en 1938 à créer un parc national dans les collines de la Gatineau mais que, pour toutes sortes de raisons, il n'avait pas tout à fait donné suite à ce projet. Sur l'insistance de Percy Sparks, une somme de 100 000 \$ avait cependant été mise de côté pour l'achat de terrains dans l'intention de créer graduellement un parc. De nombreux groupes et particuliers étant sous l'impression que le parc de la Gatineau n'est pas suffisamment protégé par voie législative, le temps est venu de faire officiellement du parc de la Gatineau un « vrai » parc. Les citoyens et les visiteurs de partout au Canada voient maintenant en lui un endroit qu'il faut gérer avec soin. Après en avoir fait un refuge pour le gibier il y a plus d'une trentaine d'années, la province de Québec a cédé au gouvernement fédéral le contrôle des fonds des lacs qu'il renferme et décidé de ne pas délivrer de permis d'exploitation minière dans le parc. L'idée de constituer le parc de la Gatineau en un parc fédéral, aux termes de la Loi sur la capitale nationale, par voie de décret au Parlement, semble susciter très peu de résistance.

La SNAP juge hautement prioritaire l'établissement d'un parc officiel aux limites bien définies, en raison du développement immobilier de plus en plus intense qui se fait à l'intérieur et autour du parc.

Par conséquent, nous demandons d'ajouter, à titre d'amendement au projet de loi, la proclamation officielle du parc de la Gatineau. Les ministres compétents devront s'empressement de régler les questions de compétence et d'utilisation des terrains et préparer s'il y a lieu un accord fédéral-provincial.