

Mémoire sur le projet de loi n°122
Modifications à la Loi sur les terres du domaine de l'État
et d'autres dispositions législatives



Présenté au ministre Pierre Corbeil



Fédération québécoise
des gestionnaires de zecs



Novembre 2005

Le présent mémoire a été préparé dans le cadre du projet de loi n°122 modifiant la Loi sur les terres du domaine de l'État et d'autres dispositions législatives. C'est avec grand intérêt que la Fédération québécoise des gestionnaires de zecs (FQGZ) vous soumet ses commentaires.



1415, boul. Charest Ouest, bureau 275
Québec (Québec) G1N 4N7
Téléphone : (418) 527-0235
Télécopieur : (418) 527-0578
Courrier électronique : info@fqgz.qc.ca
Site Web : www.zecquebec.com

1- Présentation de la FQZ

La Fédération québécoise des gestionnaires de zecs (zones d'exploitation contrôlée) est un organisme à but non lucratif regroupant 63 associations gestionnaires de zecs de chasse, de pêche et d'activités récréatives. Elle a pour objectif d'assurer la représentation des associations gestionnaires de zecs auprès des organismes gouvernementaux, de divers intervenants régionaux, locaux et municipaux. La Fédération favorise le regroupement des organismes et elle prépare à leur intention des documents d'orientation, met en place des mécanismes d'information et de concertation puis participe aux activités du Groupe faune national.

Les zecs, quant à elles, sont des infrastructures territoriales mises en place en 1978 pour prendre la relève des clubs privés. Celles-ci sont gérées par des gestionnaires de ressources élus, constituées d'environ 600 administrateurs bénévoles. La formule de gestion de ces territoires par des utilisateurs regroupés au sein d'associations à but non lucratif est unique au monde. Le modèle prend évidemment son originalité dans le mode de participation des usagers.

L'unicité provient du fait que les organismes gestionnaires se sont vus doter de pouvoirs réglementaires importants. Ces pouvoirs réglementaires délégués du gouvernement vers des organismes à but non lucratif (OBNL) sont associés à des poursuites pénales si les utilisateurs dérogent aux règles en vigueur. Il en résulte une forme de gouvernement faunique où les élus doivent légalement consulter leurs membres sur le choix des règles à imposer, dans la mesure où ces derniers ont adhéré à l'organisme gestionnaire.

Les gestionnaires de zecs doivent composer avec la présence de quelque 8 582 unités de villégiature privées et la présence de centaines d'emplacements de camping semi-permanents situés en milieu sauvage éloigné. La présence de villégiateurs privés est propre aux zecs; nous ne retrouvons pas l'équivalent dans les pourvoiries ou les réserves fauniques.

La gestion des zecs est confiée par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), selon les modalités définies dans un protocole d'entente concernant la gestion de la zone d'exploitation contrôlée, un protocole d'entente pluriannuel et renouvelable.

Les zecs couvrent 48 000 kilomètres carrés sur le territoire québécois. Les zecs accueillent annuellement environ 250 000 utilisateurs dont plus de 37 000 sont membres et fréquentent les territoires sur une base régulière.

2- Mandat des zecs

Les gestionnaires de zecs acceptent de gérer pour le ministère des Ressources naturelles et de la Faune les territoires de zecs et s'engagent notamment à **planifier, organiser, diriger et contrôler l'exploitation, la conservation et l'aménagement de la faune, et plus récemment, le récréotourisme et l'hébergement dans le respect des principes suivants :**

1. assurer qu'il n'y ait pas de faits et gestes ou de pratiques allant à l'encontre de la conservation de la faune et de son habitat;
2. assurer l'égalité des chances pour tous à l'accès et à l'utilisation de la ressource faunique;
3. favoriser la participation, dans un cadre démocratique, des personnes intéressées à la gestion de la faune;
4. rechercher l'autofinancement des opérations de l'organisme.

3- Commentaires et recommandations de la FQGZ sur le projet de loi n°122

3.1 Le concept des zecs est-il méconnu, mal compris ou tout simplement ignoré?

Malgré le fait que la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (C-61.1) considère les organismes gestionnaires de zecs (OGZ) comme des mandataires de l'État, il semble que cette situation ne s'applique pas au sens de la Loi sur les terres du domaine de l'État. Conséquemment, la portée des pouvoirs des OGZ envers cette dernière loi est quasi nulle. Cette situation est indéniablement contraignante pour l'accomplissement de certains mandats pour lesquelles les zecs ont été créées, particulièrement à l'égard de l'accessibilité au territoire (chemins du domaine de l'État) ainsi qu'au sujet de la mise en valeur des ressources fauniques et récréatives (vocation territoriale multiple et non spécifique).

Maintenant que le titre du ministère des Ressources naturelles inclut dorénavant le mot « Faune », il nous apparaît tout à fait légitime que la reconnaissance des OGZ ne s'applique plus qu'exclusivement en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (C-61.1), mais bien à l'entière des secteurs relevant du ministère. Nous sommes toutefois conscient que ce changement de culture ne se fera pas sans effort et se réalisera sur une échelle de temps considérable.

Comment justifions-nous cette demande? Elle est bien simple! Les organismes gestionnaires de zecs sont mandatés pour gérer des ressources publiques sur des territoires qui ont été légalement délimités par le gouvernement. Ce dernier a attribué aux gestionnaires élus des zecs de réels pouvoirs réglementaires, ceci justifie l'unicité des zecs. Il en résulte à nos yeux une forme de gouvernement de «gestion des ressources», un peu à l'image et à l'échelle de ce que l'on pourrait caractériser de «municipalité en milieu forestier». Les municipalités actuelles et les MRCs québécoises se sont vues déléguer certains pouvoirs du gouvernement à l'égard du territoire, pourquoi les «municipalités en milieu forestier» que représentent les zecs ne pourraient-elles pas être considérées de la même manière au sens de la Loi sur les terres du domaine de l'État?

Dans la suite naturelle de cette comparaison avec les municipalités, le type de délégation accordée aux zecs force ces dernières à gérer des mandats qui ne sont pas les siens. Par exemple, les ordures, l'eau potable et les eaux usées, la sécurité publique et l'entretien des chemins de l'État. Ces quelques exemples frappants démontrent indéniablement qu'une modernisation du mandat délégué au zec reste à être accomplie.

À la suite de cette démonstration, il est évident pour la FQGZ que le concept des zecs semble méconnu, mal compris et qu'il faut dorénavant ne plus l'ignorer afin qu'il dépasse les frontières du secteur Faune et s'intègre dans la «culture» de l'ensemble du ministère. À notre avis, les zecs ne sont pas les «clients» exclusifs du secteur Faune. Voilà pourquoi la Fédération québécoise des gestionnaires de zecs a rédigé ce cours mémoire à votre intention.

3.2 Modification n°6, article 22.

À la section III de la Loi, concernant le plan d'affectation du territoire, le présent projet de loi suggère que :

22. les gestionnaires des terres et des ressources doivent fournir au ministre l'information nécessaire pour lui permettre d'assurer la préparation et le suivi du plan

Cette disposition, malgré l'intention perceptible de consultation et de partenariat, ne possède malheureusement pas le mérite du réalisme et n'assure d'aucune manière la volonté réelle des gestionnaires de zecs à pouvoir participer de manière professionnelle aux échanges d'information nécessaires à la saine planification et gestion du plan d'affectation du territoire.

Compte tenu des contraintes réglementaires des zecs, particulièrement au niveau de la tarification et incidemment des revenus, le dégagement des ressources suffisantes pour pouvoir fournir, dans un format raisonnable, l'information nécessaire à la préparation du plan d'affectation du territoire n'est pas réaliste pour les gestionnaires de zecs.

La FQGZ appuie la volonté de concertation et de partenariat offert, toutefois la réalisation du travail devra indéniablement être assortie de ressources financières suffisantes à l'accomplissement de ce mandat. Dans un contexte où des ressources seraient fournies via un quelconque programme spécifique, la FQGZ souhaite, et ce, avec grand intérêt, que les gestionnaires de zecs sauront participer à la réalisation et l'application d'un bon plan d'affectation du territoire.

3.3 Modification n°6, article 23.

23. *le ministre transmet, pour avis, une proposition de plan d'affectation aux organismes ou associations suivantes lorsque le territoire qui en fait l'objet les concerne :*

1°; 2°; 3°; 4°; 5°; 6°; 7°;

8° les associations et les organismes représentant des groupes d'intérêt ou d'utilisateurs qu'il détermine.

La FQGZ est en accord avec l'intention visée par le législateur dans cet article, mais démontre des réserves quant à la portée discrétionnaire du libellé du 8° paragraphe.

Évidemment, dans un monde idéal, nous aimerions que la FQGZ y soit nommée, car elle représente des gestionnaires élus ayant de véritables pouvoirs réglementaires. Aussi utopique que puisse paraître cette demande, nous croyons toutefois qu'il serait plus que raisonnable d'y nommer le Groupe faune national, une entité en voie de légalisation dans le cadre de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (C-61.1). Il s'agit d'un groupe de concertation regroupant les principaux acteurs fauniques du Québec. Si toutefois un tel groupe apparaissait trop large, il serait tout à fait inacceptable de ne pas y inclure les territoires structurés (zecs et pourvoiries à droits exclusifs) tel que définis aux articles 86, 104 de la loi C-61.1. D'ailleurs, le projet de loi 136 prévoit déjà ce principe de consultation par le biais des articles 54 et 164.

Notre avis est qu'il faut absolument trouver une manière d'assurer qu'un regroupement faunique, quel qu'en soit son ampleur, puisse transmettre son avis dans le contexte du projet d'article 23.

4- Conclusion

La Fédération québécoise des gestionnaires de zecs (FQGZ) tient à exprimer que les gestionnaires de zecs sont des acteurs majeurs pour la gestion de territoire à vocation faunique et aussi récréative. La présence des zecs sur le territoire québécois doit être reconnue à sa juste valeur dans l'élaboration du plan d'affectation du territoire et elles doivent être considérées à l'image de «municipalité en milieu forestier» étant donné que leurs gestionnaires sont des élus de territoires sous gestion.

Toutefois, dans un contexte de consultation et de partenariat, la FQGZ demande clairement qu'un programme spécifique soit mis sur pied afin de fournir les ressources nécessaires à l'accomplissement des devoirs demandés en vertu de la proposition d'article 22 du présent projet de loi.

En outre, des craintes persistent quant à la certitude que possède les zecs, la FQGZ et le Groupe faune national ou les «Territoires structurés» de pouvoir fournir des avis officiels en regard du plan d'affectation du territoire.

La FQGZ remercie le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, particulièrement le secteur Territoire, pour avoir mis à notre disposition les ressources nécessaires afin de répondre à nos interrogations premières sur l'actuel projet de loi. Cette nouvelle forme de collaboration est grandement appréciée.